

Natalia NEUMILER *

ROLA PODATKÓW OD NIERUCHOMOŚCI W FINANSOWANIU JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Zarys treści: Niniejszy artykuł podejmuje problematykę roli podatku od nieruchomości w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego oraz jego znaczenia dla zapewnienia stabilności i samodzielności finansowej gmin. Celem opracowania jest ocena znaczenia podatku od nieruchomości w strukturze dochodów własnych gminy oraz analiza jego stabilności jako źródła finansowania zadań publicznych na przykładzie Miasta Koszalin. Głównym problemem badawczym jest określenie, w jakim stopniu podatek od nieruchomości stanowi stabilne i przewidywalne źródło dochodów umożliwiających realizację zadań własnych gminy. Dla przejrzystego przedstawienia problematyki artykuł podzielono na cztery zasadnicze części. W pierwszej zaprezentowano teoretyczne podstawy samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz znaczenie dochodów własnych w strukturze budżetu gminy. Druga część została poświęcona podatkom lokalnym w państwach OECD. W trzeciej części omówiono funkcje podatku od nieruchomości w gospodarce lokalnej – fiskalną i stymulacyjną – wskazując ich znaczenie dla realizacji lokalnej polityki gospodarczej i społecznej. Ostatnia część zawiera analizę znaczenia podatku od nieruchomości w strukturze dochodów własnych samorządu terytorialnego na przykładzie Miasta Koszalin, ze szczególnym uwzględnieniem jego wpływu na finansowanie zadań publicznych. W podsumowaniu wykazano, że podatek od nieruchomości stanowi jedno z najbardziej stabilnych i przewidywalnych źródeł dochodów gmin, wzmacniając ich niezależność finansową oraz zdolność do skutecznej realizacji zadań publicznych.

Słowa kluczowe: podatek od nieruchomości, dochody własne, podatek lokalny, samodzielność finansowa, władztwo podatkowe.

* Absolwentka, Uniwersytet Szczeciński

Wprowadzenie

Podatek nakładany na właścicieli nieruchomości należy do najstarszych znanych form danin publicznych¹. Najdawniejsze źródła wskazują, że już we wczesnym okresie sumeryjskim mieszkańcy miasta – państwa Lagasz uiszczali podatek zwany *bala*². Danina nakładana na osoby posiadające majątek z czasem rozpowszechniła się w całym świecie starożytnym³. Władcy potrzebowali bowiem funduszy zarówno na własne utrzymanie, jak i na prowadzenie coraz droższych wojen. Choć podstawy i formy opodatkowania bywały różne, podobne podatki funkcjonowały⁴ m.in. w Babilonii, starożytnym Egipcie, Persji, Chinach, Grecji oraz Rzymie. W skrajnych przypadkach wysokość takiego podatku sięgała nawet 10 procent wartości posiadanych dóbr⁵.

Do krajów północnej Europy został on wprowadzony wraz z ekspansją rzymską⁶. Na obszarach państw niemieckich opodatkowanie to ewoluowało stopniowo – początkowo przyjmowało formę dziesięciny pobieranej na rzecz Kościoła oraz lokalnych władców, by w późnym średniowieczu przekształcić się z daniny o w dużej mierze uznaniowym charakterze w podatek powszechny i obowiązkowy⁷. Jako że obejmował on zazwyczaj składnik majątku o najwyższej wartości, konieczne było istnienie sprawnego i silnego aparatu egzekucyjnego⁸.

Pierwotnie konstrukcja tego podatku była nieskomplikowana i opierała się na łatwych do sprawdzenia kryteriach ilościowych, takich jak liczba kominów w budynku (tzw. podatek podymny lub kominowy), liczba drzwi i okien, kondygnacji, długość elewacji frontowej, a z czasem także powierzchnia gruntów lub budynków. Wykorzystywanie zewnętrznych cech nieruchomości jako podstawy opodatkowania miało konsekwencje nie tylko fiskalne, lecz również społeczne, ekonomiczne, a nawet architektoniczne. Przykładowo, podatek od kominów sprzyjał utrzymywaniu kurnych chat, natomiast opodatkowanie drzwi i okien obowiązuje m.in. w Austrii do 1851 r. oraz we Francji w okresie Dyrektoriatu

¹ R. MacGregor Pelikánová, P. Jánošíková, *The inherently (un)just real property tax*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2018, nr 519, s. 147.

² R.H. Carlson, *A Brief of Property Tax, Fair and Equitable*, Boston 2005, s. 3-10.

³ J. Żukowska, *Geoekonomia nowej rzeczywistości*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2016, nr 439, s. 417-426.

⁴ J. Bodley, *Cultural Anthropology: Tribes, States, and the Global System*, Alta Mira Press, Maryland 2011, s. 232.

⁵ R.H. Carlson, *A Brief of ...*, s. 3-10.

⁶ Tamże.

⁷ J. Kincl, M. Skrejpek, V. Urfus, *Roman Law*, Prague 1995, s. 1-11.

⁸ R. Białek, S. Bogacki, L. Duboviska, *Daniny publiczne a ewolucja podatków majątkowych*, „International Journal of Legal Studies” 2019, nr 2 tom 6, s. 506-513.

prowadziło do wznoszenia ciemnych i niezdrowych mieszkań. Z kolei danina uzależniona od liczby okien frontowych lub długości frontu budynku wpływała na specyficzny układ zabudowy miejskiej, charakteryzujący się wąskimi elewacjami, niewielką liczbą okien lub nawet ślepyimi ścianami od strony ulicy oraz rozbudowanymi oficynami⁹.

Współcześnie opodatkowanie nieruchomości ma w Europie charakter powszechny. Obciążenia związane z własnością, posiadaniem lub użytkowaniem nieruchomości stanowią zazwyczaj drugie pod względem wysokości stałe obciążenie podatkowe, ustępując jedynie podatkowi dochodowym. Jednocześnie w niemal wszystkich państwach europejskich podatki od nieruchomości są najważniejszym źródłem stałych dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Warto przy tym zaznaczyć, że nie zawsze miały one charakter dochodów samorządowych. W Polsce omawiane obciążenia podatkowe w całości stanowią dochód budżetów gmin. Co istotne, to właśnie organy samorządu gminnego są uprawnione do ustalania wysokości stawek podatków przedmiotowych, w granicach określonych przez ustawodawcę. Okoliczność ta ma szczególne znaczenie z punktu widzenia badań nad finansowymi instrumentami oddziaływania na rozwój lokalny, ponieważ przy jednolitym systemie podatkowym obowiązującym na obszarze całego państwa, zróżnicowanie stawek podatkowych pozostaje jednym z kluczowych narzędzi kształtowania konkurencyjności poszczególnych gmin.

Podatki od nieruchomości stanowią jedno z kluczowych źródeł dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, odgrywając istotną rolę w zapewnianiu ich stabilności finansowej oraz możliwości realizacji zadań publicznych. W warunkach postępującej decentralizacji finansów publicznych rodzi się zatem pytanie badawcze, w jakim stopniu dochody z podatku od nieruchomości wpływają na stabilność finansową jednostek samorządu terytorialnego oraz na ich zdolność do samodzielnego i efektywnego wykonywania zadań publicznych na poziomie lokalnym.

Podstawy teoretyczne

Zasada samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST), znajduje swoje umocowanie w art. 165 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰, zgodnie z którym „samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej”. Zasadę samodzielności jednostek samorządu terytorialnego można rozpatrywać w dwóch zasadniczych wymiarach: prawnym

⁹ M. Kotulski, Podatek od nieruchomości w praktyce i orzecznictwie, Warszawa 20002, s. 30.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

i ekonomicznym. W ujęciu prawnym dotyczy ona zakresu kompetencji organów samorządowych oraz stopnia ich niezależności w podejmowaniu decyzji. W aspekcie ekonomicznym natomiast odnosi się do możliwości samodzielnego finansowania zadań własnych z posiadanych dochodów i zasobów finansowych¹¹.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał znaczenie zasady samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. W orzecznictwie wskazywał, że samodzielność finansowa oznacza prawo JST do samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej, obejmującej pobieranie dochodów określonych w ustawach oraz swobodne dysponowanie nimi w celu realizacji ustawowo przypisanych zadań publicznych. Trybunał zwracał również uwagę na konieczność zapewnienia odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych, które umożliwiają skuteczną realizację tej zasady¹².

Samodzielność JST w wymiarze podmiotowym wiąże się ze zdolnością do samodzielnego określania kierunków polityki lokalnej i administrowania środkami publicznymi, podczas gdy wymiar przedmiotowy koncentruje się na posiadaniu i zarządzaniu zasobami majątkowymi, finansowymi oraz wykonywaniu określonych funkcji publicznych. Sferę ekonomiczną samodzielności determinują czynniki polityczne, prawne i organizacyjne, a także zasady gospodarki budżetowej oraz mechanizmy transferów finansowych pomiędzy JST a innymi podmiotami systemu publicznego¹³.

Podatki lokalne stanowią podstawowy element dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Jak zauważa Małgorzata Mazurek-Chwiejczak, to właśnie podatki lokalne stanowią najważniejszą pozycję wśród dochodów własnych samorządów, ponieważ zapewniają samorządom możliwość częściowego władztwa podatkowego – ustalania stawek, ulg czy zwolnień w granicach przewidzianych przez ustawę. Wysoki udział dochodów lokalnych w strukturze finansowej JST wzmacnia ich niezależność od transferów z budżetu państwa (subwencji i dotacji), które często wiążą się z ograniczeniami w sposobie wydatkowania środków. Z kolei niski udział dochodów własnych prowadzi do

¹¹ A. Niezgoda, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego. Uwagi na tle niektórych postulatów modyfikacji systemu dochodów samorządowych*, „Barometr Regionalny” 2018, tom 16, nr 5, s. 131.

¹² Por. wyroki z 1998.03.24, K 40/97; z 2001.06.07, K 20/00; z 2006.09.18, K 27/05.

¹³ M. Jastrzębska, *Samodzielność ekonomiczna i finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Ekonomia 13” 2004, s. 103-104.

osłabienia samodzielności i zwiększenia uzależnienia finansowego od administracji rządowej¹⁴.

Polska, będąc członkiem Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (dalej: OECD), funkcjonuje wśród krajów o rozwiniętych systemach finansów publicznych, w których podatki lokalne odgrywają istotną rolę w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego. W państwach OECD systemy podatków lokalnych są zazwyczaj dobrze uregulowane, cechują się znaczną autonomią gmin w zakresie kształtowania stawek podatkowych oraz stanowią stabilne i przewidywalne źródło dochodów własnych samorządów. Analiza doświadczeń krajów członkowskich OECD pozwala nie tylko lepiej zrozumieć funkcjonowanie polskiego systemu podatków lokalnych, lecz także wskazuje możliwości jego doskonalenia w kontekście wzmacniania samodzielności finansowej gmin oraz zwiększania efektywności realizacji zadań publicznych na poziomie lokalnym.

Zgodnie z założeniami teorii finansów publicznych, dla zapewnienia stabilności i niezależności jednostek samorządu terytorialnego, jak największa część ich dochodów powinna pochodzić z własnych źródeł, przede wszystkim podatków lokalnych. Takie podejście umożliwia samorządom podejmowanie decyzji finansowych w sposób autonomiczny, elastycznie reagowanie na potrzeby lokalnej społeczności oraz lepsze planowanie wydatków na realizację publicznych, co w konsekwencji przyczynia się do wzrostu efektywności funkcjonowania administracji lokalnej i jakości świadczonych usług. W tym kontekście podatki lokalne stanowią nie tylko źródło finansowania bieżącej działalności samorządów, lecz również instrument polityki lokalnej, wspierający rozwój społeczno-ekonomiczny gmin i zwiększający ich konkurencyjność w skali regionalnej i krajowej.

¹⁴ M. Mazurek-Chwiejczak, *Podatki lokalne w systemie finansowania samorządów doświadczenia krajów OECD*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia” 2012, s. 155.

Kraj	Udział wpływów z podatków od nieruchomości w dochodach podatkowych jednostek lokalnych
Kanada	3.1% PKD
Czechy	0.2% PKD
Francja	3.8% PKD
Szwecja	1.4% PKD
Niemcy	1.2% PKD
Grecja	2.9% PKD
Włochy	2.5% PKD
Polska	1.3% PKD
Hiszpania	1.2% PKD
Turcja	1.0% PKD

Rysunek 1. Znaczenie wpływów z podatków od nieruchomości w budżetach jednostek lokalnych krajów OECD w 2021 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD.

Powyżej przedstawiono udział wpływów z podatków od nieruchomości w dochodach podatkowych jednostek lokalnych wybranych krajów OECD w 2021 r., wyrażony jako procent produktu krajowego brutto (PKD). Dane te pozwalają ocenić znaczenie fiskalne podatków majątkowych w finansowaniu samorządów lokalnych oraz stopień decentralizacji systemów podatkowych, dane zawarte w tabeli potwierdzają istotne zróżnicowanie znaczenia podatków od nieruchomości w krajach OECD, wynikające z odmiennych modeli samorządu terytorialnego, konstrukcji systemów podatkowych oraz zakresu decentralizacji fiskalnej.

Dla przykładu podatek od nieruchomości w niemieckim systemie finansów gminnych pełni funkcję pomocniczą. Jego znaczenie fiskalne jest ograniczone¹⁵.

Podstawę prawną funkcjonowania podatku od nieruchomości stanowi ustawa o podatku gruntowym (Grundsteuergesetz – GrStG). Opodatkowaniu podlegają nieruchomości zlokalizowane na terytorium kraju, przy czym ustawodawca wyróżnia nieruchomości rolne i leśne oraz pozostałe nieruchomości. Z obowiązku podatkowego wyłączone są nieruchomości wykorzystywane do realizacji celów publicznych i użyteczności publicznej, a także nieruchomości należące do wspólnot religijnych.

W literaturze niemieckiej podkreśla się, że podatek od nieruchomości ma charakter podatku przedmiotowego. Oznacza to, iż wysokość zobowiązania

¹⁵ Staedtetag, *raport o finansach gmin niemieckich*, dostępny na stronie Związku Miast i Gmin Niemieckich Staedtetag, <https://www.staedtetag.de>, (dostęp 28 grudnia 2025 r.).

podatkowego jest determinowana wyłącznie cechami opodatkowanej nieruchomości, bez uwzględniania indywidualnej sytuacji osobistej właściciela będącego podatnikiem. Podstawą opodatkowania jest wartość podatkowa nieruchomości, ustalana przez urząd skarbowy zgodnie z przepisami dotyczącymi szacowania majątku dla celów podatkowych. Wartość ta określana jest na jednolity dzień dla wszystkich nieruchomości i pozostaje niezmienna do momentu przeprowadzenia kolejnej powszechnej aktualizacji. Jednocześnie w przypadku istotnych zmian dotyczących danej nieruchomości, jak również w odniesieniu do nowo powstałych obiektów i budynków, wartość podatkowa podlega odpowiedniej korekcie¹⁶.

W Polsce podatek od nieruchomości jest najistotniejszym źródłem dochodów własnych gmin, odpowiadając za około 44% ich łącznych wpływów własnych¹⁷. Regulacje dotyczące tego podatku zawarte są w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.

Zakres przedmiotowy podatku od nieruchomości obejmuje nieruchomości oraz obiekty budowlane, w tym grunty, budynki lub ich części, a także budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Opodatkowaniu podlegają również grunty rolne i leśne, o ile są wykorzystywane na potrzeby działalności gospodarczej¹⁸. Szczegółowa analiza wyłączeń spod opodatkowania oraz zwolnień o charakterze przedmiotowym i podmiotowym nie jest przedmiotem niniejszego opracowania. Podstawa opodatkowania została zróżnicowana w zależności od rodzaju przedmiotu opodatkowania. W przeciwieństwie do rozwiązań stosowanych w Niemczech, w polskim systemie podatkowym dominującą zasadą jest opodatkowanie oparte na powierzchni nieruchomości. Wyjątek stanowią budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, w przypadku których podstawę opodatkowania stanowi ich wartość – ustalana jako wartość początkowa przyjęta dla celów rachunkowych lub, alternatywnie, jako wartość rynkowa określona przez podatnika.

W strukturze dochodów jednostek samorządu terytorialnego w państwach OECD wyróżnić można cztery zasadnicze kategorie obciążeń fiskalnych: podatki od nieruchomości, podatki dochodowe, podatki obrotowe oraz pozostałe daniny publiczne. Spośród wymienionych kategorii najszersze zastosowanie znajdują podatki od nieruchomości, które w literaturze przedmiotu często określane są mianem modelowych podatków lokalnych¹⁹. Stanowią one element tzw. systemu

¹⁶ U. Arreit, E. Friedrich, A. Wegener, *Neuordnung der Kommunal Finanzen in Deutsch*, Universität Potsdam, Kommunalwissenschaftliches Institut, Potsdam 2003, s. 11-15.

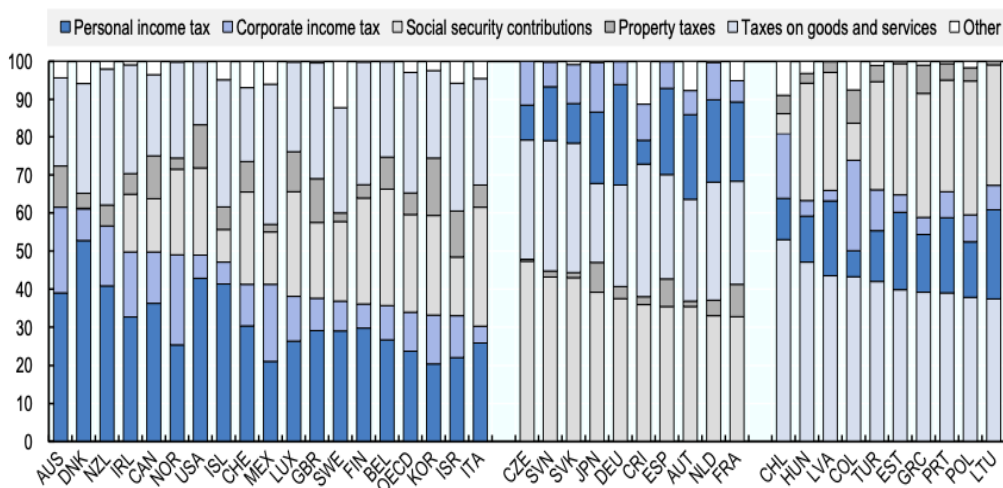
¹⁷ P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Warszawa 2011, s. 150-158.

¹⁸ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 1991 r., Nr 9, poz. 31).

¹⁹ P. Swianiewicz, *Finanse...*, s. 158.

opodatkowania nieruchomości, obejmującego zespół podatków, których przedmiotem jest szeroko rozumiane władanie, posiadanie bądź użytkowanie nieruchomości²⁰. W zdecydowanej większości krajów OECD podatki te pozostają w kompetencji organów gminnych, co czyni je podstawowym źródłem dochodów szczebla lokalnego. W części państw, takich jak Dania, Belgia, Francja czy Wielka Brytania, kompetencje w zakresie nakładania i poboru tych podatków są jednak rozdzielone pomiędzy różne szczeble samorządu terytorialnego²¹. Jednostki samorządowe dysponują zazwyczaj ograniczonym zakresem autonomii podatkowej, który umożliwia im kształtowanie wysokości stawek w granicach ustawowo określonych limitów. W nielicznych przypadkach – między innymi w Belgii i na Węgrzech – wysokość stawek podatków od nieruchomości ustalana jest bezpośrednio przez organy władzy centralnej, co ogranicza lokalne władztwo fiskalne²².

Pomimo swojej roli, dochody z podatków od nieruchomości mają jedynie charakter uzupełniający w porównaniu z wpływami z podatków centralnych, takich jak podatki dochodowe czy obrotowe²³.



Rysunek 2. Struktura podatków w 2021 roku (w % całkowitych dochodów podatkowych)

Źródło: Revenue Statistics 2023: Tax Revenue Buoyancy in OECD Countries, OECD Publishing, Paris 2023, s. 21.

²⁰ L. Etel, *Ogólna charakterystyka opodatkowania nieruchomości (w:) Europejskie systemy opodatkowania nieruchomości*, red. L. Etel, Warszawa 2003, s. 7.

²¹ M. Miszczuk, *System podatków i opłat samorządowych w Polsce*, Warszawa 2009, s. 28-34.

²² K. Wójtowicz, *System opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Lublin 2007, s. 42-43.

²³ Mazurek-Chwiejczak, Małgorzata. *Podatki...*, s. 158.

Legenda do Rysunku 2 – tłumaczenie i objaśnienia:

- Personal income tax – podatek dochodowy od osób fizycznych,
- Corporate income tax – podatek dochodowy od osób prawnych,
- Social security contributions – składki na ubezpieczenia społeczne,
- Property taxes – podatki majątkowe (w tym podatki od nieruchomości),
- Taxes on goods and services – podatki od towarów i usług (np. VAT, akcyza),
- Other – pozostałe podatki.

Rysunek 2 przedstawia zróżnicowaną strukturę dochodów podatkowych w krajach OECD w 2021 r., ukazując udział poszczególnych kategorii podatków w całkowitych wpływach podatkowych. W większości krajów OECD największy udział w strukturze dochodów podatkowych mają podatki od towarów i usług oraz podatki dochodowe od osób fizycznych. Szczególnie wysoki udział podatków konsumpcyjnych widoczny jest w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, takich jak Polska, Czechy czy Słowacja, co wskazuje na relatywnie silne oparcie systemu podatkowego na opodatkowaniu konsumpcji. Z kolei w krajach skandynawskich oraz w Niemczech i Francji znaczącą rolę odgrywają składki na ubezpieczenia społeczne, które w niektórych przypadkach stanowią dominujące źródło dochodów podatkowych. Taki model finansowania wiąże się z rozbudowanym systemem zabezpieczenia społecznego oraz wysokim poziomem redystrybucji.

Powszechnym źródłem finansowania dla samorządów w krajach OECD są również podatki dochodowe i obrotowe. Jednakże w większości przypadków mechanizm ten sprowadza się do partycypacji JST w dochodach zebranych przez administrację rządową, w formie tzw. udziałów lub dodatków. Ze względu na minimalną samodzielność w kształtowaniu tych dochodów – ponieważ kluczowe parametry, takie jak wysokość udziału, są ustalane odgórnie – danin tych nie można w ścisłym sensie zaliczyć do kategorii lokalnych podatków²⁴.

Struktura podatków w krajach OECD w 2021 roku odzwierciedlała zróżnicowane podejścia do finansowania wydatków publicznych oraz realizacji funkcji fiskalnej i redystrybucyjnej systemu podatkowego.

Podatki majątkowe, obejmujące m.in. podatki od nieruchomości, charakteryzują się relatywnie niewielkim udziałem w ogólnej strukturze dochodów podatkowych w większości krajów OECD. Najwyższe znaczenie tej kategorii widoczne jest w takich państwach jak Francja, Wielka Brytania czy Kanada, gdzie podatki majątkowe pełnią istotną funkcję fiskalną, zwłaszcza na poziomie samorządu terytorialnego. Natomiast niewątpliwie podatki lokalne stanowią ważne

²⁴ W. Grześkiewicz, *Znaczenie podatków w finansowaniu rozwoju lokalnego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 3, s. 37.

źródło finansowania samorządów we wszystkich krajach OECD. Wysoki udział tych danin w budżetach jednostek samorządu terytorialnego, obserwowany na przykład w państwach skandynawskich, jest bezpośrednim odzwierciedleniem zaawansowanej decentralizacji dochodów i dużej samodzielności fiskalnej. Z kolei niski poziom tego wskaźnika świadczy o finansowej zależności samorządów od władz centralnych. Klasyfikacja daniny jako podatku lokalnego ma charakter umowny i opiera się głównie na kryterium własności źródła dochodu. W związku z tym do kategorii tej zalicza się podatki należące do różnych grup ekonomicznych. Za modelowy przykład podatku lokalnego, obecnego we wszystkich krajach OECD, uznaje się podatek od nieruchomości²⁵.

Znaczenie podatku od nieruchomości w strukturze budżetu gminy zasługuje na szczególną uwagę, ponieważ stanowi on nie tylko istotne źródło dochodów, ale także narzędzie wpływu na gospodarkę przestrzenną i lokalny rozwój. Jako dochód własny jednostek samorządu terytorialnego, podatek ten pełni przede wszystkim funkcję fiskalną i stymulacyjną. Wpływy z tego tytułu w całości zasilają budżet gminy, umożliwiając realizację zadań publicznych określonych przez ustawodawcę²⁶.

Funkcja fiskalna podatków od nieruchomości odnosi się do ich podstawowego celu, jakim jest generowanie dochodów niezbędnych do zasilania budżetów samorządów terytorialnych. Racjonalne granice tego zasilania pokazuje koncepcja zwana krzywą Laffera, która wskazuje, że zbyt wysokie stawki podatkowe mogą paradoksalnie zmniejszać wpływy budżetowe, gdyż powodują uchylanie się od opodatkowania oraz obniżają motywację do aktywności gospodarczej. Model ten nie ma charakteru uniwersalnego, ponieważ wpływ na reakcje podatników mają różne czynniki, zarówno obiektywne, ekonomiczne, jak i subiektywne związane ze zdolnością do akceptacji obciążeń podatkowych²⁷. Ponadto funkcja fiskalna tego podatku ma znaczenie w kontekście polityki przestrzennej i zarządzania majątkiem komunalnym, gdyż wpływy z podatku mogą być powiązane z efektywnym wykorzystaniem gruntów i budynków na danym terenie. Opodatkowanie nieruchomości stanowi zatem nie tylko źródło przychodów, ale także narzędzie kształtowania lokalnej polityki ekonomicznej i przestrzennej.

²⁵ M. Mazurek-Chwiejczak, *Podatki...*, s. 163-164.

²⁶ W. Grabowiecka, M. Słodowa-Hełpa, *Podatek od nieruchomości jako przedmiot konfliktów między gminami a płatnikami (studium przypadku)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 66” 2004, s. 133.

²⁷ A. Buczek, H. Dzwonkowski, L. Etel, J. Gliniecka, J. Glumińska-Pawlic, A. Huchła, W. Miemiec, Z. Ofiarski, J. Serwacki, M. Zdebel, Z. Zgierski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2006, s. 69.

Kryterium	System powierzchniowy	Klasyczny podatek od nieruchomości	Mieszany podatek od nieruchomości	Podatek gruntowy
Wydajność	+	+	+	+/-
Elastyczność	+	+	+	+
Stażność	+	+/-	+/-	+/-

Rysunek 3. Ocena wybranych systemów opodatkowania nieruchomości w kontekście fiskalnych zasad podatkowych

Źródło: M. Głuszak, B. Marona, Podatek katastralny. Ekonomiczne uwarunkowania reformy opodatkowania nieruchomości, Warszawa 2015, s. 61.

Rysunek 3 przedstawia porównanie wybranych systemów opodatkowania nieruchomości w kontekście fiskalnych zasad opodatkowania, takich jak wydajność, elastyczność oraz stałość dochodów podatkowych. Analizie poddano cztery rozwiązania: system powierzchniowy, klasyczny podatek od nieruchomości, mieszany podatek od nieruchomości oraz podatek gruntowy.

System powierzchniowy charakteryzuje się wysoką wydajnością, elastycznością oraz stałością, co wynika z prostoty konstrukcji podatku i łatwości jego poboru. Jednocześnie jego główną słabością jest brak powiązania wysokości obciążenia podatkowego z rzeczywistą wartością nieruchomości, co ogranicza jego sprawiedliwość ekonomiczną. Klasyczny podatek od nieruchomości również wykazuje wysoką wydajność i elastyczność, natomiast jego stałość oceniona została jako umiarkowana. Wynika to z częściowej wrażliwości podstawy opodatkowania na zmiany gospodarcze oraz konieczności okresowych aktualizacji danych ewidencyjnych. Mieszany podatek od nieruchomości łączy cechy systemu powierzchniowego i wartościowego, co pozwala mu zachować korzystne właściwości fiskalne w zakresie wydajności i elastyczności, jednak – podobnie jak w przypadku podatku klasycznego – stałość dochodów oceniana jest jako przeciętna. System ten stanowi rozwiązanie pośrednie, ograniczające niektóre wady obu podejść, lecz nie eliminujące ich całkowicie. Podatek gruntowy charakteryzuje się umiarkowaną wydajnością oraz elastycznością, a także ograniczoną stałością dochodów, co związane jest z wąskim zakresem podstawy opodatkowania. Jego zaletą jest natomiast stabilność samego przedmiotu opodatkowania, choć nie przekłada się ona w pełni na stabilność wpływów budżetowych. Funkcja stymulacyjna umożliwia władzom lokalnym kształtowanie efektywnego gospodarowania nieruchomościami poprzez możliwość różnicowania stawek podatkowych oraz udzielania ulg. Takie narzędzia pozwalają na harmonizację lokalnej polityki podatkowej z celami rozwoju społeczno-gospodarczego, zachęcając do inwestycji oraz wspierając pożądane kierunki zagospodarowania przestrzennego.

Ocena skuteczności tych narzędzi jest jednak skomplikowana ze względu na wieloaspektowy charakter oddziaływania podatków lokalnych. Warunkiem

skutecznego działania funkcji stymulacyjnej jest właściwe powiązanie polityki podatkowej na szczeblu lokalnym z polityką fiskalną państwa.

W praktyce wiele gmin o nastawieniu fiskalnym stosuje strategię systematycznego podnoszenia stawek podatkowych, często do granicznych poziomów, co jest odpowiedzią na negatywne wahania koniunktury gospodarczej oraz potrzebę zwiększenia dochodów budżetowych. Taka polityka ma na celu stabilizację budżetów samorządowych w warunkach niestabilności ekonomicznej, lecz niesie także ryzyko nadmiernego obciążenia podatników²⁸.

Znaczenie podatku od nieruchomości w strukturze dochodów samorządów, na przykładzie Miasta Koszalin

W badaniach skupiono się na analizie roli podatku od nieruchomości w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, na przykładzie miasta Koszalin. Przedmiotem analizy było znaczenie tego podatku jako istotnego źródła dochodów własnych gminy.

Za próbę badawczą przyjęto miasto Koszalin, wybrane celowo jako reprezentatywne średniej wielkości miasto na prawach powiatu, realizujące zarówno zadania gminne, jak i powiatowe.

Analizie poddano dane budżetowe dotyczące dochodów miasta w wybranym okresie badawczym w 2020-2024 roku. Zakres czasowy badania dostosowano do dostępności danych statystycznych i dokumentów budżetowych, co nie wpłynęło na realizację założonych celów badawczych, gdyż istotne było ukazanie tendencji oraz znaczenia podatku od nieruchomości w finansowaniu działalności samorządu lokalnego.

W pracy wykorzystano metodę analizy dokumentów źródłowych oraz ilościową analizę danych budżetowych, co umożliwiło dokładną ocenę wpływu podatku od nieruchomości na finanse samorządu terytorialnego oraz identyfikację głównych czynników warunkujących poziom dochodów własnych gminy.

Podatek od nieruchomości należy do najstarszych i najbardziej stabilnych źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, stanowiąc istotny filar lokalnych finansów publicznych. W przypadku miasta Koszalina pełni on szczególnie ważną funkcję, umożliwiając realizację podstawowych zadań własnych gminy, takich jak utrzymanie i modernizacja infrastruktury komunalnej, rozwój przestrzenny, finansowanie inwestycji publicznych oraz

²⁸ P. Felis, *Funkcja fiskalna i społeczna w powierzchniowym systemie opodatkowania nieruchomości na przykładzie gmin w Polsce*, „Gospodarka Narodowa-The Polish Journal of Economics” 2015, s. 150.

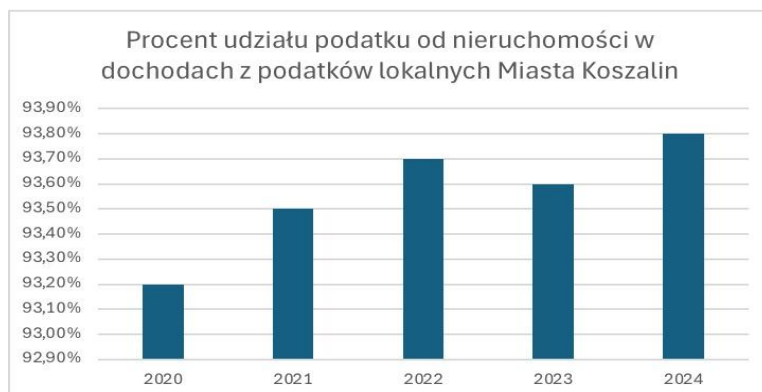
wspieranie inicjatyw społecznych służących mieszkańcom. Stabilny charakter wpływów z tego podatku zapewnia samorządowi większą niezależność finansową i pozwala na planowanie działań w dłuższej perspektywie.

Analiza znaczenia podatku od nieruchomości w strukturze dochodów Koszalina pozwala nie tylko określić jego udział w budżecie miasta, lecz także ukazuje jego wpływ na kształtowanie lokalnej polityki finansowej i rozwojowej. Zrozumienie roli tego podatku umożliwi pełniejszą ocenę, w jaki sposób przyczynia się on do wzmacniania potencjału gospodarczego Koszalina oraz do tworzenia warunków sprzyjających zrównoważonemu rozwojowi społeczno-ekonomicznemu miasta.



Rysunek 4. Udział podatku od nieruchomości w dochodach Miasta Koszalin w latach 2020-2024

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu Miasta Koszalin.



Rysunek 5. Udział podatku od nieruchomości w dochodach z podatków lokalnych Miasta Koszalin w latach 2020-2024

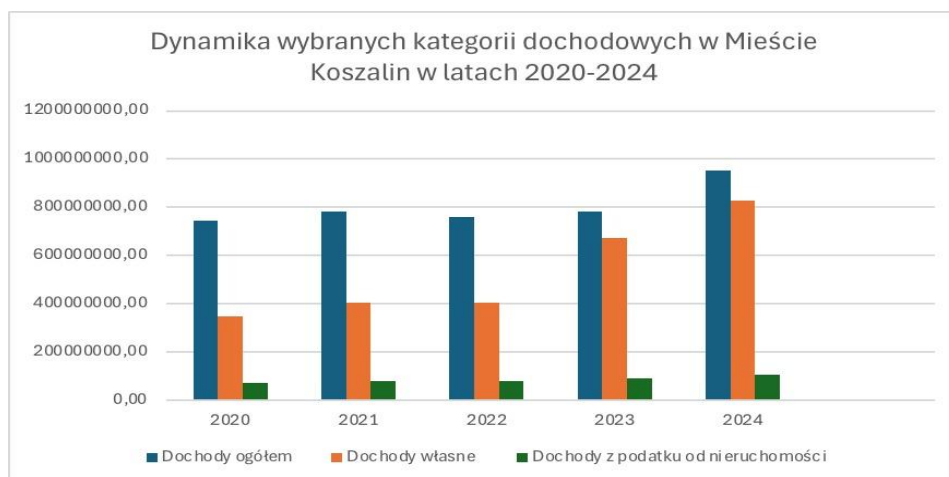
Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu Miasta Koszalin.

Podatek od nieruchomości jest jednym z najważniejszych i najbardziej stabilnych źródeł dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, co potwierdzają dane dla Miasta Koszalin z lat 2020-2024. Jego udział w dochodach ogółem kształtował się w przedziale od 9,60% do 11,70%. Najniższy poziom odnotowano w 2020 roku, natomiast najwyższy w 2023 roku. W kolejnych latach udział ten wynosił: 10,01% w 2021 roku, 10,07% w 2022 roku oraz 11,20% w 2024 roku. Stabilność oraz stopniowy wzrost znaczenia tego podatku wskazują na jego przewidywalność, co ma istotne znaczenie dla planowania budżetowego i realizacji zadań publicznych bez ryzyka gwałtownych wahań dochodów.

Jeszcze wyraźniejsza rola podatku od nieruchomości widoczna jest w strukturze dochodów z podatków lokalnych oraz dochodów własnych gminy. Jego udział w dochodach własnych Koszalina systematycznie przekraczał 93% i wynosił: 93,20% w 2020 roku, 93,50% w 2021 roku, 93,70% w 2022 roku, 93,60% w 2023 roku oraz 93,80% w 2024 roku. Tak wysoki i utrzymujący się poziom udziału świadczy o kluczowym znaczeniu tego podatku dla stabilności finansowej miasta oraz jego zdolności do finansowania zadań publicznych i wspierania rozwoju lokalnego.

Z jednej strony podatek od nieruchomości zapewnia stałe i względnie odporne na wahania koniunkturalne wpływy budżetowe, z drugiej jednak powoduje silne uzależnienie finansów miasta od jednego źródła dochodów. Zmiany legislacyjne, spadek wartości nieruchomości lub problemy z egzekucją należności mogą więc istotnie wpłynąć na sytuację finansową samorządu. Wymaga to prowadzenia świadomej i skutecznej polityki podatkowej, obejmującej m.in. odpowiednie kształtowanie stawek, aktualizację podstaw opodatkowania oraz sprawne zarządzanie administracją podatkową.

Wzrost udziału podatku od nieruchomości w 2023 roku może wskazywać na zwiększenie efektywności jego poboru lub dostosowanie stawek do zmian wartości nieruchomości, co stanowi ważny element lokalnej polityki fiskalnej. Podatek ten pełni zatem nie tylko funkcję fiskalną, lecz także rolę narzędzia oddziaływania na rozwój gospodarczy i przestrzenny miasta. Jednocześnie, ze względu na jego dominującą pozycję w dochodach lokalnych, zasadne jest rozważenie dywersyfikacji źródeł finansowania w celu ograniczenia ryzyka nadmiernej zależności budżetu od jednego instrumentu podatkowego.



Rysunek 6. Dynamika wybranych kategorii dochodowych w Mieście Koszalin w latach 2020-2024

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu Miasta Koszalin

Przedstawiony wykres ilustruje zmiany w strukturze i poziomie trzech kluczowych kategorii dochodowych w budżecie Miasta Koszalina w latach 2020-2024: dochody ogółem, dochody własne oraz dochody z podatku od nieruchomości. Dane te pozwalają ocenić skalę wzrostu przychodów budżetowych miasta, jak i znaczenie poszczególnych źródeł finansowania w kontekście stabilności finansowej samorządu.

W 2020 roku dochody ogółem Koszalina kształtowały się na poziomie około 900 mln zł, natomiast dochody własne wynosiły niespełna 350 mln zł. Dochody z podatku od nieruchomości stanowiły relatywnie niewielką część całkowitych wpływów, jednak już wtedy można było zauważyć ich istotny udział w strukturze dochodów własnych. W kolejnych latach obserwuje się stopniowy wzrost wszystkich trzech kategorii dochodowych, co wskazuje na konsekwentne umacnianie kondycji finansowej miasta.

W roku 2021 nastąpił nieznaczny wzrost dochodów ogółem i własnych, przy czym wpływy z podatku od nieruchomości utrzymały się na zbliżonym poziomie, co mogło wynikać z ograniczonej dynamiki gospodarczej związanej z pandemią COVID-19. Rok 2022 przyniósł już wyraźniejsze ożywienie – zarówno dochody ogółem, jak i własne wzrosły, a wpływy z podatku od nieruchomości zaczęły rosnąć w większym tempie, co odzwierciedlało zwiększoną aktywność inwestycyjną oraz rozszerzającą się bazę podatkową.

Najbardziej dynamiczny wzrost dochodów ogółem i własnych widoczny jest w latach 2023-2024. W 2024 roku miasto osiągnęło najwyższy poziom

dochodów w analizowanym okresie – przekraczający 1 miliard złotych w przypadku dochodów ogółem i około 700 mln zł w dochodach własnych. Oznacza to wzrost o blisko 25% w stosunku do roku 2020, co można uznać za bardzo pozytywny rezultat. Równocześnie dochody z podatku od nieruchomości, choć stanowią najmniejszy z analizowanych segmentów, wykazują wyraźną tendencję wzrostową, potwierdzając ich kluczową rolę w zasilaniu budżetu lokalnego.

Wzrost wszystkich kategorii dochodowych w badanym okresie świadczy o rosnącym potencjale finansowym Koszalina. Zwiększające się dochody własne oznaczają poprawę samodzielności finansowej miasta, a więc większą zdolność do realizacji własnych inwestycji bez nadmiernego uzależnienia od dotacji i subwencji z budżetu państwa. Co istotne, obserwowana dynamika dochodów z podatku od nieruchomości dowodzi, że lokalna gospodarka nieruchomości rozwija się w sposób zrównoważony, a samorząd skutecznie zarządza bazą podatkową.

Z ekonomicznego punktu widzenia wzrost dochodów własnych i wpływów z podatku od nieruchomości oznacza wzmocnienie fundamentów budżetowych Koszalina. Pozwala to na planowanie długofalowych inwestycji infrastrukturalnych, poprawę jakości usług publicznych oraz prowadzenie aktywnej polityki rozwoju lokalnego. Jednocześnie utrzymanie wysokiego poziomu dochodów ogółem wskazuje, że miasto efektywnie pozyskuje środki z różnych źródeł – zarówno krajowych, jak i unijnych – co dodatkowo wspiera jego rozwój gospodarczy.

Podsumowując, analiza dynamiki dochodów w latach 2020-2024 ukazuje wyraźną tendencję wzrostową oraz stabilną strukturę finansową Miasta Koszalina. Wzrost wszystkich trzech kategorii – dochodów ogółem, własnych i z podatku od nieruchomości – potwierdza, że miasto konsekwentnie wzmacnia swoją pozycję finansową, zwiększając niezależność ekonomiczną i możliwości realizacji zadań publicznych. W dłuższej perspektywie taka sytuacja sprzyja zrównoważonemu rozwojowi lokalnemu i podnosi konkurencyjność Koszalina w regionie.

Podsumowanie

Przeprowadzone w artykule analizy jednoznacznie wskazują, że podatek od nieruchomości odgrywa kluczową rolę w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego, stanowiąc jedno z podstawowych, a zarazem najbardziej stabilnych źródeł dochodów własnych gmin. Uzyskiwane z niego wpływy umożliwiają finansowanie szerokiego zakresu lokalnych usług publicznych, obejmujących m.in. utrzymanie i rozwój infrastruktury komunalnej, edukację, ochronę zdrowia, bezpieczeństwo publiczne oraz działalność społeczną i kulturalną.

Znaczenie podatku od nieruchomości przejawia się także w zapewnianiu samorządom względnej niezależności finansowej, co sprzyja skutecznemu

i długofalowemu planowaniu rozwoju lokalnego oraz realizacji zadań własnych gminy. Dochody te pełnią ponadto funkcję stymulacyjną, dając władzom lokalnym możliwość aktywnego kształtowania polityki podatkowej poprzez różnicowanie stawek i stosowanie ulg, co może wspierać rozwój gospodarczy oraz racjonalne zarządzanie przestrzenią.

Przykład Miasta Koszalin potwierdza, że podatek od nieruchomości stanowi stały i znaczący element dochodów własnych samorządu, a wzrost jego wpływów wiąże się z poprawą kondycji finansowej miasta oraz wzmocnieniem jego samodzielności fiskalnej. Wysoka stabilność i przewidywalność tego źródła dochodów tworzą fundament efektywnego zarządzania finansami lokalnymi, zwiększając zdolność gmin do realizacji inwestycji oraz świadczenia usług publicznych na wysokim poziomie.

Wyniki badań pozwalają zatem potwierdzić postawioną hipotezę i udzielić odpowiedzi na pytanie badawcze: dochody z podatku od nieruchomości w istotnym stopniu wpływają na stabilność finansową jednostek samorządu terytorialnego oraz na ich zdolność do samodzielnego, efektywnego i ciągłego wykonywania zadań publicznych na poziomie lokalnym, co bezpośrednio przekłada się na jakość życia mieszkańców i rozwój regionu.

Bibliografia

1. Arreit U., Friedrich E., Wegener A., *Neuordnung der Kommunal финанzen in Deutsch*, Universitat Potsdam, Kommunalwissenschaftliches Institut, Potsdam 2003.
2. Białek R., Bogacki S., Duboviska L. *Daniny publiczne a ewolucja podatków majątkowych*, „International Journal of Legal Studies” 2019, nr 2 tom 6.
3. Bodley J., *Cultural Anthropology: Tribes, States, and the Global System*, Alta Mira Press, Maryland 2011, s. 232.
4. Buczek A., Dzwonkowski H., Etel L., Gliniecka J., Glumińska-Pawlic J., Huchla A., Miemieć W., Ofiarski Z., Serwacki J., Zdebel M., Zgierski Z., *Prawo podatkowe*, Warszawa 2006.
5. Carlson R.H., *A Brief of Property Tax, Fair and Equitable*, Boston 2005.
6. Dane z podatków lokalnych państw OECD dostępne na stronie: <https://www.oecd.org/en/publications.html>, (dostęp: 10 listopada 2025 r.).
7. Etel L. (red.), *Ogólna charakterystyka opodatkowania nieruchomości*, (w:) *Europejskie systemy opodatkowania nieruchomości*, Warszawa 2003.
8. Felis P., *Funkcja fiskalna i społeczna w powierzchniowym systemie opodatkowania nieruchomości na przykładzie gmin w Polsce*, „Gospodarka Narodowa – The Polish Journal of Economics” 2015.
9. Głuszak M., Marona B., *Podatek katastralny. Ekonomiczne uwarunkowania reformy opodatkowania nieruchomości*, Warszawa 2015.

10. Grabowiecka W., Słodowa-Helpa M., *Podatek od nieruchomości jako przedmiot konfliktów między gminami a płatnikami (studium przypadku)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 66”, 2004.
11. Grzeškiewicz W., *Znaczenie podatków w finansowaniu rozwoju lokalnego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 3.
12. Jastrzębska M., *Samodzielność ekonomiczna i finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Ekonomia 13”, 2004.
13. Kincel J., Skrejpek M., Urfus V., *Roman Law*, Prague 1995.
14. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
15. Kotulski M., *Podatek od nieruchomości w praktyce i orzecznictwie*. Warszawa 2002.
16. MacGregor Pelikánová R., Jánošíková P., *The inherently (un)just real property tax*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2018, nr 519.
17. Mazurek-Chwiejczak M., *Podatki lokalne w systemie finansowania samorządów – doświadczenia krajów OECD*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia”, 2012.
18. Miszczuk M., *System podatków i opłat samorządowych w Polsce*, Warszawa 2009.
19. Niezgodna A., *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego. Uwagi na tle niektórych postulatów modyfikacji systemu dochodów samorządowych*, „Barometr Regionalny”, 2018, tom 16, nr 5.
20. Sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Koszalina za 2020 rok, dostępne na stronie: <https://bip.koszalin.pl/artykuly/772/budzet-2020>, (dostęp: 14 września 2025 r.).
21. Sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Koszalina za 2021 rok, dostępne na stronie: <https://bip.koszalin.pl/artykul/1857/10711/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-miasta-koszalin-za-2021-rok>, (dostęp: 14 września 2025 r.).
22. Sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Koszalina za 2022 rok, dostępne na stronie: <https://bip.koszalin.pl/artykuly/1898/budzet-2022>, (dostęp: 14 września 2025 r.).
23. Sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Koszalina za 2023 rok, dostępne na stronie: <https://bip.koszalin.pl/artykul/1928/13228/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-miasta-koszalin-za-2023-r>, (dostęp: 15 września 2025 r.).
24. Staedtetag, raport o finansach gmin niemieckich, dostępny na stronie Związku Miast i Gmin Niemieckich Stadtetag, <https://www.staedtetag.de>, (dostęp 28 grudnia 2025 r.).
25. Swianiewicz P., *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Warszawa 2011.

26. Wójtowicz K., *System opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Lublin 2007.
27. Wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z 24 marca 1998 r., K 40/97; z 7 czerwca 2001 r., K 20/00; z 18 września 2006 r., K 27/05.
28. Zarządzenie PM Nr 152/522/25 z dnia 31.03.2025 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Miasta Koszalin za 2024 rok, dostępne na stronie: <https://bip.koszalin.pl/artykuly/2033/sprawozdania-2024>, (dostęp: 16 września 2025 r.).
29. Żukowska J., *Geoekonomia nowej rzeczywistości*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2016, nr 439.

ROLE OF PROPERTY TAXES IN FINANCING TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT UNITS

Abstract: Outline of content: This article addresses the issue of the role of property tax in financing territorial self-government units and its significance for ensuring the stability and financial independence of municipalities. The purpose of the study is to assess the importance of property tax in the structure of the own revenues of a municipality and to analyze its stability as a source of financing public tasks based on the example of the City of Koszalin. The main research problem is to determine to what extent the property tax constitutes a stable and predictable source of revenue enabling the implementation of the municipality's own tasks. For clarity, the article is divided into four main parts. The first part presents the theoretical foundations of financial independence of territorial self-government units and the importance of own revenues in the structure of the municipality's budget. The second part is devoted to local taxes in OECD countries. The third part discusses the functions of property tax in the local economy – fiscal and stimulating – indicating their importance for the implementation of local economic and social policy. The last part contains an analysis of the importance of property tax in the structure of own revenues of territorial self-government, using the example of the City of Koszalin, with particular emphasis on its impact on financing public tasks. The conclusion shows that property tax is one of the most stable and predictable sources of municipal revenues, strengthening their financial independence and the ability to effectively perform public tasks.

Keywords: property tax, own revenues, local tax, financial independence, tax authority.