

EWOLUCJA STAWEK PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI DLA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ W POLSCE W LATACH 2018–2024: ANALIZA TENDENCJI I UWARUNKOWAŃ

DOI: 10.26399/meip.4B(83).2024.27/m.andrzejak

WPROWADZENIE

Podatek od nieruchomości jest jednym z najstarszych podatków w systemie podatkowym. Jest on również co pewien czas przedmiotem dyskusji z uwagi na możliwości jego modyfikacji. Chociaż porusza się w tym zakresie wiele wątków – od możliwości wprowadzenia podatku katastralnego do zmiany definicji samych obiektów podlegających opodatkowaniu – to jednak co roku pewna jest zmiana jego wysokości, a szczególnie maksymalnych stawek podatkowych. Obowiązujący system podatkowy oparty o wielkość powierzchni jest bezpośrednio powiązany z ogólnymi stawkami przyjętymi dla danego typu nieruchomości. Razem z systemem bazującym na wartości nieruchomości jest to jeden z najczęściej występujących systemów podatkowych¹. Obowiązuje zarówno dla budynków mieszkalnych, budynków przeznaczonych na prowadzenie działalności gospodarczej, jak i dla gruntów. Podstawę opodatkowania stanowi powierzchnia w przypadku gruntów i powierzchnia użytkowa w przypadku budynków. System ten, pomimo swoich wad (np. braku rozróżnienia wartości opodatkowanych nieruchomości), ma również swoje zalety. Wymienia się, że nie jest ani skomplikowany, ani kosztowny².

Maksymalne stawki podatku od nieruchomości są corocznie zamieszczane w obwieszczeniu Ministra Finansów w sprawie górnych granic stawek kwotowych

* Uniwersytet Łódzki, e-mail: maria.andrzejak@uni.lodz.pl, ORCID: 0000-0001-5372-1336.

¹ P. Felis, *Podatki od nieruchomości w wybranych krajach UE. Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2013, z. 126, s. 84.

² B. Guziejewska, *Decentralizacja fiskalna jako ograniczenie zjawiska Lewiatana*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2022, s. 116.

podatków i opłat lokalnych na dany rok. Same stawki nie są wyznaczane arbitralnie, ale są oparte na wskaźniku cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego³. Podatek od nieruchomości należy do jednych z głównych źródeł finansowania budżetu gminy⁴. Zalicza się go do funduszy własnych. Wspomniane coroczne zwiększenia stawek podatku mają na celu zabezpieczenie gminnych wpływów budżetowych przed negatywnymi skutkami inflacji. Im większy wzrost inflacji, tym istotniejsze wydaje się podniesienie lokalnych stawek podatkowych.

Pomimo tego niekoniecznie jednak stawka podatku od budynków czy od gruntu będzie wzrastać corocznie o ten wskaźnik. Zwraca się uwagę na problem zachowania równowagi pomiędzy realizacją dochodów budżetowych gminy a wspieraniem przedsiębiorczości⁵.

Zgodnie z ustawą to rada gminy ustala wysokość stawek podatku od nieruchomości dla danego roku w drodze uchwały⁶. Ustawodawca wyznacza górne granice stawek podatkowych oraz jednocześnie umożliwia ich obniżenie. Dlatego też coroczne ogłoszenie stawek podatkowych dla poszczególnych gmin wzbudza zainteresowanie wszystkich podmiotów podlegających opodatkowaniu. Jednym z takich podmiotów są jednostki gospodarcze, które w szczególności obciążone są podatkiem od budynków oraz podatkiem od gruntu.

OBNIŻONE STAWKI MAKSYMALNE JAKO FUNKCJA WSPIERANIA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

Podstawą prawną omawianego zagadnienia jest już wcześniej wspomniana Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych, natomiast górne stawki podatku ustalane są corocznie i ogłaszane przez Ministra Finansów. Nie są to jednak wystarczające akty prawne do wymierzenia podatku. Na radzie gminy spoczywa obowiązek ustalenia corocznie stawek między innymi od budynków oraz od gruntów⁷. Oprócz ustalania wysokości samych stawek rada gminy może również różnicować ich wysokość, które mogą być

³ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U.2023.0.70 art. 20.

⁴ P. Felis i in., *Opodatkowanie nieruchomości w Polsce na tle systemów europejskich. Wybrane problemy i propozycje zmian*, Wydawnictwo Instytutu Finansów, Warszawa 2023, s. 34–35.

⁵ T. Wołowicz, M. Cienkowski, *Preferencje w lokalnych podatkach majątkowych a zachowania podmiotów gospodarczych*, „Studia Prawno-ekonomiczne” 2016, t. XCVIII, s. 330.

⁶ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U.2023.0.70 art. 5.

⁷ P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipim SA, Warszawa 2011, s. 65.

oparte o rodzaj przedmiotów opodatkowania, uwzględniając w szczególności lokalizację, sposób wykorzystywania, rodzaj zabudowy, stan techniczny oraz wiek budynków⁸.

Takie zróżnicowania, które najczęściej przyjmują formę obniżonych stawek podatku należą do sposobów wspierania przedsiębiorczości przez gminę. Jedną z typologii w literaturze wyróżnia następujące podejścia w polityce kreowania stawek podatków od nieruchomości⁹:

- polityka populistyczna, w której to stawki podatku dla budynków mieszkalnych znajdują się poniżej 50% stawki maksymalnej w okresie minimum dwóch lat;
- polityka fiskalna, w której to stawki podatku dla budynków mieszkalnych znajdują się powyżej 50% stawki maksymalnej;
- polityka stymulująca rozwój ekonomiczny, w której to stawki podatku dla budynków związanych z działalnością gospodarczą znajdują się poniżej 75% stawki maksymalnej w okresie minimum trzech lat;
- polityka fiskalna, w której to stawki podatku dla budynków związanych z działalnością gospodarczą znajdują się w przedziale pomiędzy 75–100% stawki maksymalnej w okresie minimum trzech lat i dodatkowo nie występują zwolnienia.

Warto zwrócić uwagę, że jeżeli obniżki podatku od nieruchomości dla działalności gospodarczej będą wystarczająco wysokie, będą wpisywać się one w politykę stymulującą rozwój ekonomiczny dla danej gminy. W ramach wspierania przedsiębiorczości, oprócz wspomnianych obniżek, gminy mogą również stosować ulgi, zwolnienia, odroczenia, a nawet umorzenia podatku¹⁰. Zwraca się jednak uwagę, że nie powinno się wykorzystywać pojedynczych instrumentów, ale stosować je w formie kompleksowej i jako element strategii¹¹. Odroczeniu mogą podlegać terminy płatności samego podatku, jak również zaległości podatkowe wraz z odsetkami. Gminy mogą ponadto rozkładać na raty wspomniane zaległości. Umorzenie z kolei może dotyczyć części lub całości zaległości podatkowych, odsetek za zwłokę lub opłat prolongacyjnych. Ulgi w podatku od nieruchomości przejawiają się jako obniżenie podatków. Gdyby jednak doszło do sytuacji całkowitego zwolnienia, można wtedy mówić o zwolnieniu z podatku¹². Takie rozwiązanie

⁸ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U.2023.0.70 art. 5 pkt 2, pkt 3.

⁹ M. Podstawka, E. Rudowicz, *Wykorzystanie wybranych podatków lokalnych w kreowaniu polityki fiskalnej gmin*, „Zeszyty Naukowe Polityki Europejskiej, Finanse i Marketing” 2010, nr 4(53), s. 85.

¹⁰ A. Żołądkiewicz, *Podatek od nieruchomości jako gminny instrument wspierania przedsiębiorczości*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2016, t. 17, z. 9, cz. 1, *Finansowe i organizacyjne aspekty kooperacji nauki i lokalnej przedsiębiorczości – badania i analizy*, s. 363.

¹¹ T. Wołowicz, *Finansowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez gminy*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 1(19), s. 65–67.

¹² K. Ziemiński, P. Grzybowski, *Kształtowanie podatków i opłat lokalnych – wnioski de lege ferenda* [w:] C. Trutkowski, J. Podgórska-Rykała (red. nauk.), *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2023, s. 216–217.

ma najczęściej miejsce w sytuacji wyjątkowej. Przykładem jest chociażby pandemia COVID-19, po wystąpieniu której część gmin zwolniła przedsiębiorstwa z podatku od nieruchomości. Podkreśla się jednak, że jest to nietypowa sytuacja, gdyż podatki od nieruchomości mają funkcję stabilizacyjną. Wpływ z tytułu omawianych podatków do budżetu gminy nie jest uzależniony od koniunktury gospodarczej. Jest on uważany za jeden z najbardziej stabilnych podatków w kontekście wysokości wpływów do budżetu¹³.

Jak jednak wykazały badania, wpływy z tego podatku mogą również spadać, co miało miejsce chociażby w okresie pandemii. Jak wynika jednak z konstrukcji samego podatku, który jest wyliczany od powierzchni, a nie wyników działalności gospodarczej, jego znaczący spadek w 2020 r. wynikał z zastosowanych zwolnień¹⁴.

Opisana sytuacja związana ze zwolnieniami nie jest jednak najczęściej stosowanym instrumentem wspierania przedsiębiorczości. Wiele gmin wykorzystuje bowiem przede wszystkim obniżenie stawek podatkowych względem stawki maksymalnej nie tylko w stosunku do nieruchomości związanych z działalnością gospodarczą, ale również w stosunku do budynków mieszkalnych¹⁵.

PODATKI LOKALNE DLA PRZEDSIĘBIORSTW W LATACH 2018–2024

W poniższym badaniu przeanalizowano stawki podatku dla przedsiębiorstw w zakresie podatku od budynków oraz podatku od gruntu. Oba należą do głównych podatków lokalnych obciążających przedsiębiorstwa. Mają one również kluczowe znaczenie w kontekście finansowania gminy. Istotne jest jednak ich zróżnicowanie z uwagi na arbitralność decyzyjną gminy w tym zakresie. Przeanalizowano dane opublikowane w serwisie Ministerstwa Finansów w dziale Ewidencja i sprawozdawczość w zakresie podatku od nieruchomości. Do badania przyjęto okres obejmujący lata 2018–2024. Wykorzystano do tego celu bazy danych SP–1 część A za rok 2024 oraz SP–1 część B za lata 2018–2023. W badaniu opracowano dane wszystkich gmin w Polsce. Przeanalizowane dane pochodzą ze sprawozdania podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego oraz podatku leśnego i zawierają następujące kategorie stawek¹⁶:

¹³ B. Guziejewska, K. Walerysiak-Grzechowska, *A Local Government Revenue System under Macroeconomic Pressure: The Case of Poland*. *Prague Economic Papers* 2020 nr 29(1), s. 29–52, DOI: 10.18267/j.pep.728.

¹⁴ P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Finanse samorządu terytorialnego w dobie pandemii*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020, s. 4–5.

¹⁵ J. Łukomska, P. Swianiewicz P., *Polityka podatkowa władz lokalnych w Polsce*, Municipium, Warszawa 2015, s. 70.

¹⁶ Dane udostępnione przez Ministerstwo Finansów w dziale Podatki i opłaty lokalne; Ewidencja i sprawozdawczość podatkowa, <https://www.podatki.gov.pl/podatki-i-oplaty-lokalne/ewidencja-i-sprawozdawczosc-podatkowa/sp-1-bazy-danych-i-opracowania/> [dostęp: 30.08.2024].

Tabela 1.
Kategorie stawek podatków lokalnych w Polsce

Symbol	Opis
1.1	grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków
1.2	grunty pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych
1.3	grunty pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego
1.4	grunty pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego
1.5	budynki mieszkalne
1.6	budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynki mieszkalne lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej
1.7	budynki zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym
1.8	budynki związane z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajęte przez podmioty udzielające tych świadczeń
1.9	budynki pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego
1.10	budowle
2.1	grunty gospodarstw rolnych
2.2	pozostałe grunty
3.1	lasy, z wyjątkiem wykazanych w sekcji 3.2
3.2	lasy wchodzące w skład rezerwatów przyrody i parków narodowych

Źródło: opracowanie własne.

Badaniem objęto 2477 gmin w Polsce. W przypadkach zmian administracyjnych (zmiana nazwy gminy oraz zmiana rodzaju gminy) potraktowano poszczególne jednostki samorządu terytorialnego jako te same gminy. W badanym okresie taka zmiana miała miejsce dla 83 jednostek. Analiza wielkości stawek, trendu, dynamiki oraz zmienności została przeprowadzona osobno dla podatku od budynków dla działalności gospodarczych (sekcja 1.6) i osobno dla gruntów (sekcja 1.1). Poniżej zaprezentowano otrzymane wyniki.

Tabela 2.
Dane statystyczne w latach 2018–2024 podatku
od budynków dla przedsiębiorstw

Wartość	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
MAX	23,10	23,47	23,90	24,84	25,74	28,78	33,10
MIN	6,86	6,86	6,86	6,86	8,00	9,20	9,90
średnia	19,73	19,98	20,78	21,23	22,18	24,54	26,80
mediana	20,00	20,38	21,20	21,80	22,73	25,03	27,37
odchylenie standardowe	2,67	2,71	2,67	2,84	2,97	3,51	4,63

Źródło: opracowanie własne.

Powyższa tabela prezentuje dane dotyczące zmiany w podatku od budynków dla działalności gospodarczej na przestrzeni lat. Maksymalne stawki podatku, zaprezentowane w pierwszym wierszu tabeli są równe maksymalnym stawkom dozwolonym w danym roku. Wynik ten oznacza, że w każdym roku występowała gmina w Polsce stosująca stawki maksymalne. Z drugiej strony warto przyrzeć się minimalnej wartości, która w pierwszych czterech latach się nie zmieniała. Pomimo istniejącej inflacji i możliwości podnoszenia stawek podatku od nieruchomości, część gmin nie decydowała się na podwyżki. Analizując średnią i medianę można jednak zauważyć wyraźny trend rosnący na przestrzeni badanych lat. Kolejnym istotnym wskaźnikiem jest odchylenie standardowe, które w analizowanym okresie wyraźnie wzrastało. Największy wzrost można zaobserwować w ostatnim roku. Oznacza to większe zróżnicowanie stawek podatku w całej Polsce. Wielkość zmian z roku na rok zaprezentowano w poniższej tabeli:

Tabela 3.
Dynamika danych statystycznych podatku od budynków
dla przedsiębiorstw w latach 2018–2024

Wartość	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
MAX	–	1,6%	1,8%	3,9%	3,6%	11,8%	15,0%
MIN	–	0,0%	0,0%	0,0%	16,6%	15,0%	7,6%
średnia	–	1,3%	4,0%	2,2%	4,5%	10,7%	9,2%
mediana	–	1,9%	4,0%	2,8%	4,3%	10,1%	9,3%
odchylenie standardowe	–	1,2%	-1,3%	6,2%	4,7%	18,1%	32,1%

Źródło: opracowanie własne.

Zaprezentowana powyżej dynamika pokazuje, jak zmieniały się analizowane wskaźniki rok do roku. Dynamika stawek maksymalnych jest zgodna ze wskaźnikiem inflacji przyjętym zgodnie z ustawą o podatkach i opłatach lokalnych jako wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie. Należy jednak zwrócić uwagę na dynamikę średniej oraz mediany, które wykazują w ostatnich latach (2023–2024) mniejsze wartości od stawek maksymalnych. Oznacza to, że z uwagi na fakt braku lub mniejszego podnoszenia stawek podatkowych niż maksymalne, będzie występowała coraz większa różnica pomiędzy średnią a najwyższymi stawkami. Zróżnicowanie stawek podatkowych będzie zatem, zgodnie z panującym trendem, zwiększało się. Podobną sytuację można zauważyć w przypadku stawek podatku od gruntu. Prezentuje to poniższa tabela:

Tabela 4.

Dane statystyczne w latach 2018–2024 podatku od gruntu dla przedsiębiorstw

Wartość	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
MAX	0,91	0,93	0,95	0,99	1,03	1,16	1,34
MIN	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,37	0,37
średnia	0,80	0,81	0,85	0,87	0,91	1,02	1,12
mediana	0,82	0,84	0,88	0,90	0,95	1,05	1,15
odchylenie standardowe	0,10	0,10	0,10	0,11	0,11	0,13	0,18

Źródło: opracowanie własne.

Wielkość maksymalna stawki od gruntu dla działalności gospodarczej, podobnie jak w przypadku stawki od budynków pokrywa się z dopuszczalnymi ustawowo stawkami maksymalnymi. W przypadku badanych stawek minimalnych można zauważyć brak zwiększenia jej wartości w pierwszych badanych latach. Oznacza to, że występuje przynajmniej jedna gmina w Polsce, która w badanym okresie nie zwiększyła stawek przez pięć lat. Nie wpłynęło to jednak w badanych latach na zróżnicowanie stawek, które reprezentuje odchylenie standardowe. W pierwszych trzech latach jest na tym samym poziomie. Największy wzrost tego wskaźnika jest zauważalny w ostatnim roku. Podobnie zatem, jak w przypadku podatku od budynków, w ostatnich dwóch latach występuje coraz większe zróżnicowanie stawek podatkowych pomiędzy wszystkimi gminami w Polsce.

Tabela 5.
Dynamika danych statystycznych podatku od gruntu
dla przedsiębiorstw w latach 2018–2024

Wartość	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
MAX	–	2,2%	2,2%	4,2%	4,0%	12,6%	15,5%
MIN	–	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5,7%	0,0%
średnia	–	1,6%	4,7%	2,5%	5,0%	11,3%	9,8%
mediana	–	2,4%	4,8%	2,3%	5,6%	10,5%	9,5%
odchylenie standardowe	–	1,7%	-3,2%	7,1%	4,8%	19,1%	35,2%

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 5 wskazuje na zmiany poszczególnych pozycji statystycznych dotyczących gruntów od działalności gospodarczej. Dynamiki potwierdzają wcześniejsze uwagi, które odnotowują szybsze tempo wzrostu stawek maksymalnych od średnich stawek dla wszystkich gmin w Polsce. Powoduje to sytuację coraz większego zróżnicowania stawek podatkowych, które jest widoczne poprzez wskaźnik odchylenia standardowego.

Warto również przyjrzeć się rozkładowi stawek podatku od nieruchomości oraz od gruntu w poszczególnych latach. Rozkłady te prezentują poniższe tabele.

Tabela 6.
Odsetek gmin [w %] stosujących stawki z przedziału –
podatek od budynków dla przedsiębiorstw

	100,00%	90,0–99,9%	70,0–89,9%	50,0–69,9%	< 50%
	stawki maksymalnej				
2018	8,40%	33,51%	46,63%	10,90%	0,57%
2019	8,03%	31,25%	49,50%	10,70%	0,52%
2020	13,36%	32,50%	45,78%	8,03%	0,32%
2021	10,25%	31,25%	48,28%	9,81%	0,40%
2022	13,24%	29,47%	46,91%	9,93%	0,44%
2023	14,17%	27,65%	45,01%	12,47%	0,69%
2024	11,38%	18,97%	46,35%	21,11%	2,18%

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 7.
Odsetek gmin [w %] stosujących stawki z przedziału –
podatek od gruntu dla przedsiębiorstw

	100,00%	90,0–99,9%	70,0–89,9%	50,0–69,9%	< 50%
	stawki maksymalnej				
2018	14,61%	38,07%	39,36%	7,35%	0,61%
2019	12,88%	37,91%	39,89%	8,76%	0,57%
2020	21,36%	35,24%	37,18%	5,85%	0,36%
2021	15,79%	36,78%	40,21%	6,74%	0,48%
2022	20,02%	35,77%	36,46%	6,50%	0,52%
2023	19,90%	31,33%	39,36%	8,72%	0,69%
2024	15,95%	19,82%	46,95%	15,66%	1,61%

Źródło: opracowanie własne.

Tabele 6 oraz 7 wskazują na rozkład stawek podatku od budynków dla działalności gospodarczych oraz od gruntu na przestrzeni badanych lat. Jeżeli dana gmina nie podnosiła stawek podatkowych, to z uwagi na rosnące stawki ustawowe powinna z roku na rok znajdować się w coraz niższym przedziale. Taka sytuacja może mieć również miejsce w momencie, kiedy gmina podnosi stawki podatkowe, ale w mniejszej wysokości niż wzrost stawki maksymalnej. W badanych latach najliczniejszą grupę stanowiły gminy stosujące stawki z przedziału od 70% do 89,9% zarówno dla podatku od budynków, jak i gruntu dla przedsiębiorstw. Można zauważyć również, że gminy stosują bardziej restrykcyjną politykę w przypadku podatku od gruntu. Analizując dwa najwyższe przedziały stawek podatkowych, czyli 100% oraz od 90% do 99,9%, można zauważyć, że gminy częściej stosują wyższe stawki w przypadku podatku od gruntu niż w przypadku podatku od nieruchomości. Drugą tendencją, którą można zauważyć jest znaczący spadek stosowania stawek maksymalnych (100%) oraz stawek z przedziału 90%–99,9% w ostatnim roku. Widać wyraźnie, że dla obu analizowanych podatków większość gmin podniosła stawki o kwotę mniejszą niż wynika to ze wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych. Oznacza to, że większość gmin wzięła na siebie część skutków inflacji. Dla przedsiębiorstw działających na terenie gminy, która nie podnosi stawek podatkowych do maksymalnych wartości jest to korzystne rozwiązanie. Należy jednak zwrócić uwagę, że gmina stosująca stawki podatkowe z najniższego przedziału (poniżej 50%) może w każdym następnym roku podnieść stawki podatkowe do wartości maksymalnych ustawowo. Wskazuje się, że obniżenie górnych stawek jest jednym

z głównych powodów zmniejszonych potencjalnych wpływów do gminy¹⁷. Powyższa analiza wskazuje, że w ostatnich latach sytuacja ta dodatkowo się pogłębiła.

RODZAJ GMINY A OPODATKOWANIE PRZEDSIĘBIORSTW

Istotną kwestią poruszaną w literaturze jest również rozróżnienie rodzaju gminy, a prowadzonej przez nią polityki podatkowej. Dalsza część badania koncentruje się na analizie trendów w kwestii wybranych podatków lokalnych dla przedsiębiorstw w podziale na rodzaj gminy. Poniższe tabele (tabela 8 i 9) pokazują zastosowanie stawki maksymalnej w poszczególnych latach w rozróżnieniu na rodzaj gminy.

Tabela 8.
Odsetek gmin stosujących stawki maksymalne według typu
gminy – podatek od budynków dla przedsiębiorstw

Rodzaj gminy	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
miasto na prawach powiatu	22,73%	22,73%	45,45%	42,42%	56,06%	60,61%	57,58%
gmina miejska	14,41%	12,71%	24,58%	16,95%	26,27%	25,42%	18,22%
gmina wiejska	6,98%	6,77%	10,31%	8,21%	10,05%	11,21%	9,63%
gmina miejsko-wiejska	8,12%	7,84%	13,24%	9,36%	11,63%	12,26%	8,44%
gminy razem	8,40%	8,03%	13,36%	10,25%	13,24%	14,17%	11,38%

Źródło: opracowanie własne.

¹⁷ B. Filipiak, *Skutki udzielania ulg, umorzeń i zwolnień przez organy podatkowe gmin*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 5(83), cz. 1, s. 181.

Tabela 9.
Odsetek gmin stosujących stawki maksymalne według typu
gminy – podatek od gruntu dla przedsiębiorstw

Rodzaj gminy	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
miasto na prawach powiatu	25,76%	22,73%	43,94%	40,91%	57,58%	60,61%	56,06%
gmina miejska	16,95%	14,41%	28,39%	21,61%	27,54%	25,42%	19,92%
gmina wiejska	14,22%	12,75%	19,90%	14,25%	18,04%	17,89%	14,62%
gmina miejsko-wiejska	13,54%	11,60%	19,94%	14,72%	18,13%	18,46%	13,64%
gminy razem	14,61%	12,88%	21,36%	15,79%	20,02%	19,90%	15,95%

Źródło: opracowanie własne.

Powyższe wyniki wskazują, jaki procent gmin stosuje stawki maksymalne dla danego podatku. Można zauważyć, że najwyższy odsetek gmin stosujących stawki maksymalne to gminy typu miasto na prawach powiatu. Mogłoby się wydawać, że w takim wypadku najrzadziej stawki maksymalne będą stosować gminy wiejskie. Jak jednak pokazują wyniki badań, taka sytuacja nie zawsze ma miejsce. W ostatnim badanym okresie, czyli w 2024 r., gminy, w których odsetek stosowania stawek maksymalnych jest najniższy to gminy miejsko-wiejskie. Sytuacja ta dotyczy zarówno stawek podatku od budynków, jak i dla gruntu. Wcześniejsze badania wskazały, że większe niż w pozostałych rodzajach gmin ubytki wpływów budżetowych z tytułu podatku od nieruchomości występują w gminach wiejskich¹⁸. Do wspomnianych ubytków wliczają się również liczne zwolnienia czy preferencje, jednak, jak wcześniej wspomniano, to właśnie obniżenie górnych stawek w podatkach jest stosowane przez gminy najczęściej jako forma wspierania przedsiębiorczości. Należy pamiętać, że samo obniżenie górnych stawek podatkowych nie jest wystarczającym czynnikiem stymulowania przedsiębiorczości i przyciągania nowych podmiotów gospodarczych¹⁹.

Należałoby przyrzeć się również samemu rozkładowi stawek w podziale na rodzaj gminy. Rozkład wspomnianych stawek dla 2024 r. przedstawiają poniższe tabele.

¹⁸ S. Kańduła, J. Śmiechowicz, *Podatki i opłaty lokalne w kontekście międzygminnych nierówności dochodowych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia” 2016, vol. 50, nr 1, s. 740.

¹⁹ T. Wołowicz, *Preferencje podatkowe w podatku od nieruchomości a zachowania lokalizacyjno-konkurencyjne podatników prowadzących działalność gospodarczą*, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania” 2018, t. 10(46), nr 1, s. 110–111.

Tabela 10.

Odsetek gmin [w %] stosujących stawki z przedziału wg rodzaju gminy – podatek od budynków dla przedsiębiorstw w 2024 r.

	100,00%	90,0–99,9%	70,0–89,9%	50,0–69,9%	< 50%
	stawki maksymalnej				
miasto na prawach powiatu	57,58%	18,18%	16,67%	7,58%	0,00%
gmina miejska	18,22%	27,54%	46,19%	7,63%	0,42%
gmina wiejska	9,63%	16,46%	45,36%	25,75%	2,80%
gmina miejsko-wiejska	8,44%	21,38%	51,20%	17,30%	1,69%

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 11.

Odsetek gmin [w %] stosujących stawki z przedziału wg rodzaju gminy – podatek od gruntu dla przedsiębiorstw w 2024 r.

	100,00%	90,0–99,9%	70,0–89,9%	50,0–69,9%	< 50%
	stawki maksymalnej				
miasto na prawach powiatu	56,06%	13,64%	22,73%	7,58%	0,00%
gmina miejska	19,92%	22,88%	45,76%	11,02%	0,42%
gmina wiejska	14,62%	18,72%	47,06%	17,76%	1,84%
gmina miejsko-wiejska	13,64%	21,66%	49,37%	13,64%	1,69%

Źródło: opracowanie własne.

Powyższe tabele wskazują na różnice pomiędzy rodzajem gmin a stosowaniem przez nie polityki podatkowej w zakresie analizowanych podatków. Można zauważyć, że żadne miasto na prawach powiatu nie stosuje stawek podatków lokalnych dla przedsiębiorstw poniżej 50% maksymalnych stawek ustawowych. Zdarzają się jednak takie stawki już w gminach miejskich, a najwyższy odsetek z tego przedziału można zaobserwować w gminach wiejskich. Należy przy tym dodać, że w tym przedziale występują najniższe wartości dla wszystkich rodzajów gmin. Najwyższy odsetek dla gmin miejskich, wiejskich oraz miejsko-wiejskich znajduje się w przedziale 70%–89,9%. Wyjątek znowu stanowią miasta na prawach powiatu, gdzie najwyższy odsetek można zaobserwować dla stawek maksymalnych (100%). Opisane charakterystyki znajdują

swoje odzwierciedlenie zarówno dla podatku od budynków, jak i dla podatku od gruntu. Dalsze dane statystyczne dla ostatniego badanego roku prezentują poniższe tabele.

Tabela 12.
Dane statystyczne w 2024 r. podatku od budynków
dla przedsiębiorstw wg rodzaju gminy

Rodzaj gminy	MAX	MIN	średnia	mediana	odchylenie standardowe
miasto na prawach powiatu	33,10	20,00	31,02	33,10	3,46
gmina miejska	33,10	15,00	29,06	29,26	3,51
gmina wiejska	33,10	9,90	26,11	26,50	4,76
gmina miejsko-wiejska	33,10	10,30	27,07	27,60	4,31

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 13.
Dane statystyczne w 2024 r. podatku od gruntu
dla przedsiębiorstw wg rodzaju gminy

Rodzaj gminy	MAX	MIN	średnia	mediana	odchylenie standardowe
miasto na prawach powiatu	1,34	0,79	1,24	1,34	0,15
gmina miejska	1,34	0,66	1,15	1,16	0,16
gmina wiejska	1,34	0,37	1,10	1,14	0,19
gmina miejsko-wiejska	1,34	0,52	1,12	1,15	0,17

Źródło: opracowanie własne.

Powyższe tabele wskazują zarówno na różnice, jak i na podobieństwa pomiędzy rodzajami gmin. Należy zauważyć, że w każdym przypadku niezależnie od typu gminy występują stawki maksymalne ustawowe, które dla podatku od budynków dla działalności gospodarczej wynosiły w 2024 r. 33,10 zł, a dla gruntu dla działalności gospodarczej wynoszą 1,34 zł. Wyraźnie widać jednak, że stawki najniższe, stosowane w danym rodzaju gmin, znacząco różnią się od siebie. W tym przypadku najniższe stawki odnotowano w gminach wiejskich dla obu podatków. Ma to przełożenie na średnią oraz na medianę, które również wykazują najniższe wartości dla gmin wiejskich. Przechodząc

do różnicowania stawek podatkowych prezentowane wyniki wskazują, że najmniejsze zróżnicowanie wykazują miasta na prawach powiatu, gdzie odchylenie standardowe jest najniższe. Wcześniejsze badania wskazywały, że większość miast wojewódzkich istotnie nie różnicuje stawek podatku od nieruchomości²⁰. Należy jednak stwierdzić, że gminy wiejskie cechują się największymi rozbieżnościami przy stawkach podatkowych, co odzwierciedla się w najwyższym odchyleniu standardowym pośród wszystkich rodzajów gmin.

PODSUMOWANIE

Kształtowanie lokalnej polityki podatkowej jest jednym z głównych zadań każdej gminy. Podatki od nieruchomości stanowią w tej polityce szczególne znaczenie z uwagi na ich znaczący wpływ do budżetu gminy. Z uwagi na władztwo gminy, mogą one same ustalać wysokość poszczególnych stawek podatku od nieruchomości. Jedyne ograniczenie stanowią wyznaczone odgórnie stawki maksymalne. Wiele gmin w Polsce stosuje obniżenie stawek podatku od nieruchomości dla przedsiębiorstw zarówno dla budynków, jak i dla gruntów. Przeprowadzone badanie obejmowało wszystkie gminy w Polsce, co można uznać za podejście kompleksowe i pozwalające uzupełnić wnioski z dotychczasowych badań, które były oparte o wybraną próbę gmin.

Na podstawie przeprowadzonego badania należałoby wyciągnąć wniosek o zróżnicowaniu stawek podatku od nieruchomości w zależności od rodzaju gminy. Średnie najwyższe stawki dla badanych podatków wykazywały miasta na prawach powiatu. Wykazywały one w obu przypadkach najwyższe średnie oraz najwyższe mediany. Również w analizie stawek maksymalnych największy odsetek gmin stosujących górne stawki podatkowe wykazywały miasta na prawach powiatu. Nie należy jednak zakładać, że najniższy odsetek stawek maksymalnych będą zatem wykazywały gminy wiejskie. Jak pokazały badania, chociażby w ostatnim badanym roku prezentowały one wyższy odsetek górnych granic podatkowych niż gminy wiejsko-miejskie. Jeżeli jednak przyrzeć się otrzymanym wynikom dla średnich i median, można zauważyć najniższe wartości przypisane właśnie gminom wiejskim. Takie wyniki przełożyły się również na dużą różnorodność stawek wśród danego rodzaju gmin. Badanie wykazało, że największe różnice wykazują gminy wiejskie, a najmniejsze miasta na prawach powiatu.

Zróżnicowanie stawek podatkowych wykazywało również trend rosnący na przestrzeni lat. W ostatnich dwóch badanych latach wyraźnie można zauważyć osłabioną

²⁰ A. Adamczyk, D. Dawidowicz, *Polityka w zakresie podatku od nieruchomości na przykładzie miast wojewódzkich*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2017, nr 4(129), s. 27, DOI: 10.18276/epu.2017.129-02.

dynamikę średniej i mediany w stosunku do dynamiki stawki maksymalnej. Oznacza to, że stawki podatku od nieruchomości dla działalności gospodarczych we wszystkich gminach w Polsce coraz bardziej się różnicują.

BIBLIOGRAFIA

- Adamczyk A., Dawidowicz D., *Polityka w zakresie podatku od nieruchomości na przykładzie miast wojewódzkich*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2017, nr 4 (129), s. 21–32, DOI: 10.18276/epu.2017.129-02.
- Felis P. i in., *Opodatkowanie nieruchomości w Polsce na tle systemów europejskich. Wybrane problemy i propozycje zmian*, Wydawnictwo Instytutu Finansów, Warszawa 2023.
- Felis P., *Podatki od nieruchomości w wybranych krajach UE. Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2013, z. 126, s. 83–107.
- Filipiak B., *Skutki udzielania ulg, umorzeń i zwolnień przez organy podatkowe gmin*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 5(83), cz. 1, s. 177–187, DOI: 10.18276/frfu.2016.5.83/1-16.
- Guziejewska B., *Decentralizacja fiskalna jako ograniczenie zjawiska Lewiatana*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2022.
- Guziejewska B., Walerysiak-Grzechowska K., *A Local Government Revenue System under Macroeconomic Pressure: The Case of Poland*, „Prague Economic Papers” 2020, nr 29(1), s. 29–52, DOI: 10.18267/j.pep.728.
- Kańduła S., Śmiechowicz J., *Podatki i opłaty lokalne w kontekście międzygminnych nierówności dochodowych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia” 2016, vol. 50, nr 1, s. 735–744.
- Łukomska J., Swianiewicz P., *Polityka podatkowa władz lokalnych w Polsce*, Municipium, Warszawa 2015, <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.1928.0089> [dostęp: 10.09.2024].
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U.2023.0.70.
- Podstawka M., Rudowicz E., *Wykorzystanie wybranych podatków lokalnych w kreowaniu polityki fiskalnej gmin*, „Zeszyty Naukowe Polityki Europejskiej, Finanse i Marketing” 2010, nr 4(53), s. 79–87.
- Swianiewicz P., *Finanse samorządowe koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium SA, Warszawa 2011.
- Swianiewicz P., Łukomska J., *Finanse samorządu terytorialnego w dobie pandemii*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2020.
- Wołowicz T., *Finansowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez gminy*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 1(19), s. 65–82.

- Wołowiec T., *Preferencje podatkowe w podatku od nieruchomości a zachowania lokalizacyjno-konkurencyjne podatników prowadzących działalność gospodarczą*, „Roczniki Ekonomii i Zarządzania” 2018, tom 10(46), nr 1, 2018, s. 81–114, DOI: <http://dx.doi.org/10.18290/reiz.2018.10.1-5> [dostęp: 20.09.2024].
- Wołowiec T., Cienkowski M., *Preferencje w lokalnych podatkach majątkowych a zachowania podmiotów gospodarczych*, „Studia Prawno-ekonomiczne” 2016, t. XCVIII, s. 313–333.
- Ziemski K., Grzybowski P., *Kształtowanie podatków i opłat lokalnych – wnioski de lege ferenda* [w:] C. Trutkowski, J. Podgórska-Rykała (red. nauk.), *Potrzeba zmian w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2023, s. 209–232.
- Żołądkiewicz A., *Podatek od nieruchomości jako gminny instrument wspierania przedsiębiorczości*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2016, t. 17, z. 9, cz. 1., *Finansowe i organizacyjne aspekty kooperacji nauki i lokalnej przedsiębiorczości – badania i analizy*, cz I, s. 357–368.

EWOLUCJA STAWEK PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI DLA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ W POLSCE W LATACH 2018–2024: ANALIZA TENDENCJI I UWARUNKOWAŃ

Streszczenie

Kształtowanie się stawek od nieruchomości jest zjawiskiem zmieniającym się zarówno pod wpływem odgórnych stawek maksymalnych, jak i decyzji władz gminy. Artykuł analizuje ewolucję stawek podatku od nieruchomości dla działalności gospodarczej. Badaniem objęto wszystkie 2477 gminy w Polsce w latach 2018–2024. Zanalizowano trendy stawek podatku od nieruchomości w podziale na budynki oraz grunty w poszczególnych latach. W artykule objęto również badaniem analizę stawek podatkowych w poszczególnych rodzajach gmin.

Słowa kluczowe: podatek od nieruchomości, opodatkowanie przedsiębiorstw, polityka podatkowa gmin

EVOLUTION OF REAL ESTATE TAX RATES FOR BUSINESS ACTIVITIES IN POLAND IN 2018–2024: ANALYSIS OF TRENDS AND CONDITIONS

Abstract

The development of real estate rates is a process that changes both under the influence of top-down maximum rates and decisions of the municipal authorities. The article analyzes the evolution of real estate tax rates for business activities. The study covered all 2,477 communes in Poland in 2018–2024. Trends in real estate tax rates by buildings and land in particular years were analyzed. The article also included an analysis of tax rates in individual types of municipalities.

Keywords: real estate tax, corporate taxation, municipal tax policy

Cytuj jako:

Andrzejak M., *Ewolucja stawek podatku od nieruchomości dla działalności gospodarczej w Polsce w latach 2018–2024: analiza tendencji i uwarunkowań*, „Mysł Ekonomiczna i Polityczna” 2024, nr 4B(83), s. 59–75 DOI: 10.26399/meip.4B(83).2024.27/m.andrzejak

Cite as:

Andrzejak M. (2024). ‘Evolution of Real Estate Tax Rates for Business Activities in Poland in 2018–2024: Analysis of Trends and Conditions’. *Mysł Ekonomiczna i Polityczna* 4B(83), 59–75 DOI: 10.26399/meip.4B(83).2024.27/m.andrzejak

