
A N N A L E S
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. L, 1

SECTIO H

2016

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie. Kolegium Zarządzania i Finansów

PAWEŁ FELIS

pfelis@sgh.waw.pl

O nowy ład podatków lokalnych w Polsce

Searching for Order in the Polish Local Tax System

Słowa kluczowe: podatki lokalne; podatki majątkowe od nieruchomości; budżet władz lokalnych; legitymizacja podatków majątkowych

Keywords: local taxes; wealth taxes on property; local authorities budget; legitimization of property tax collection

Kod JEL: H21; H71; K34

Wstęp

W ramach toczącej się od dłuższego czasu dyskusji na temat potrzeby przeprowadzenia reformy systemu finansowego samorządu terytorialnego w Polsce szczególnie dużo miejsca poświęca się niezbędnym zmianom w systemie podatków majątkowych, przede wszystkim od majątku nieruchomego [zob. np. Etel, 1998; Wójtowicz, 2007]. W debacie na temat docelowego kształtu polskiego systemu podatków majątkowych dominują głosy postulujące wprowadzenie nowego podatku od nieruchomości o nowoczesnej konstrukcji, dostosowanej do rozwiązań obowiązujących w większości państw o gospodarce rynkowej – podatku *ad valorem*.

Celem artykułu jest zarysowanie kierunku zmian normatywnych w strukturze dochodów podatkowych gmin, które można by wprowadzić w Polsce w najbliższych latach. Opracowanie składa się z dwóch części. W pierwszej (empirycznej) zilustrowano obecne znaczenie fiskalne podatków lokalnych, z którymi jest związane aktywne

władztwo podatkowe. W drugiej wyodrębniono pięć istotnych elementów koncepcji reformy systemu podatków lokalnych. Ze względu na limit objętości artykułu wyeksponowano zagadnienie uzasadnienia dla poboru podatków od nieruchomości. Realizacja przyjętego celu wymagała analizy literatury przedmiotu, odpowiednich regulacji prawnych oraz danych empirycznych dotyczących skali zasilania budżetu gmin w Polsce.

1. Znaczenie podatków lokalnych w budżetach gmin – obecna sytuacja

Spośród podatkowych źródeł dochodów własnych gmin na szczególną uwagę zasługują wpływy z tytułu podatków samorządowych. Obejmują one dochody z podatków reprezentujących przede wszystkim kategorię opodatkowania majątku w postaci substancji majątkowej (opodatkowanie nieruchomości, czyli podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny; opodatkowanie majątku ruchomego, czyli podatek od środków transportowych).

Z zaprezentowanych w tab. 1 statycznych mierników autonomii finansów gmin i ich niezależności finansowej wynika, że w badanym okresie zmniejszyło się znaczenie podatków lokalnych w systemie zasilania finansowego samorządu gminnego. Oczywiście podatki majątkowe to tylko jeden z komponentów systemów finansowych gmin, ale nie powinno być wątpliwości, że mamy do czynienia – ze względu na koncepcję podziału podatków na państwowe i samorządowe – z istotną kategorią źródeł dochodów własnych, decydującą o zakresie samodzielności finansowej gmin. Przyjmując zatem, że ich wielkość potraktujemy jako swoisty „papierek lakmусowy” poziomu samodzielności finansowej gmin, można uznać, iż spadek znaczenia podatków majątkowych jako źródeł dochodów gmin może świadczyć o ich malejącej samodzielności finansowej. Pogorszenie się potencjału dochodowego gmin, wynikające z procesu zmniejszającej się wydajności fiskalnej lokalnych źródeł dochodów podatkowych, stanowi także poważne zagrożenie dla realizowania zadań i celów społeczno-gospodarczych w systemie gospodarki lokalnej. Od 2008 r. można za-

Tab. 1. Znaczenie podatków lokalnych w gminach w latach 2004–2013 (%)

| Rok | Udział podatków lokalnych w dochodach ogółem | Udział podatków lokalnych w dochodach własnych | Udział podatków lokalnych w dochodach podatkowych |
|------|--|--|---|
| 2004 | 17,5 | 31,6 | 43,9 |
| 2005 | 16,4 | 29,0 | 42,1 |
| 2006 | 14,9 | 26,5 | 39,0 |
| 2007 | 14,1 | 23,9 | 34,6 |
| 2008 | 14,0 | 24,1 | 34,4 |
| 2009 | 14,3 | 26,0 | 37,2 |
| 2010 | 13,6 | 25,7 | 38,4 |
| 2011 | 13,9 | 26,1 | 38,2 |
| 2012 | 14,5 | 27,4 | 39,9 |
| 2013 | 14,9 | 27,4 | 40,3 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [RM, 2004–2013].

uważyć niewielką poprawę rzeczonych relacji, pozostały one jednak na poziomie znacznie odbiegającym od tego z 2004 r. Przytoczone dane wskazują na potrzebę zmian w systemie zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, przede wszystkim w systemie podatków samorządowych. Mają one bowiem przewagę nad pozostałymi źródłami ze względu na swobodę dysponowania nimi oraz możliwości oddziaływania na ich wielkość.

W tab. 2 zobrazowano, jak kształtowały się wpływy z podatków samorządowych oraz jaka była ich struktura w latach 2007–2013.

Tab. 2. Dochody gmin z tytułu podatków lokalnych w latach 2007–2013

| Wyszczególnienie | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| w mln zł | | | | | | | |
| Podatki lokalne ogółem | 14603,7 | 15677,6 | 16451,7 | 17133,7 | 18387,7 | 20292,0 | 21563,4 |
| Podatek od nieruchomości | 12702,5 | 13447,5 | 14190,0 | 15122,2 | 16253,1 | 17602,6 | 18729,4 |
| Podatek rolny | 931,5 | 1228,0 | 1238,5 | 989,4 | 1062,3 | 1545,9 | 1665,2 |
| Podatek leśny | 157,1 | 175,0 | 182,7 | 165,2 | 187,9 | 226,7 | 227,8 |
| Podatek od środków transportowych | 812,6 | 827,1 | 840,5 | 856,9 | 884,4 | 916,8 | 941,0 |
| w % | | | | | | | |
| Podatki lokalne ogółem | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Podatek od nieruchomości | 87,0 | 85,8 | 86,3 | 88,2 | 88,4 | 86,8 | 86,9 |
| Podatek rolny | 6,4 | 7,8 | 7,5 | 5,8 | 5,8 | 7,6 | 7,7 |
| Podatek leśny | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,0 | 1,0 | 1,1 | 1,0 |
| Podatek od środków transportowych | 5,5 | 5,3 | 5,1 | 5,0 | 4,8 | 4,5 | 4,4 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [RM, 2004–2013].

W tab. 3 przedstawiono istotne dane dotyczące dochodów gmin z tytułu wszystkich podatków od majątku nieruchomego, ich udziału w dochodach budżetowych gmin i w PKB oraz tempa wzrostu w latach 2006–2013.

Okazuje się, że podatki od majątku nieruchomego jako źródła dochodów, traktowane na ogół jako najistotniejsze dochody gmin, świadczące o ich potencjale dochodowym (ponieważ posiadają większość cech uznawanych za pożądane dla podatków lokalnych¹), nie zawsze stanowią w wystarczającym stopniu stabilną część własnych dochodów gmin. W analizowanym okresie stanowiły one średnio ok. 13,5% wszystkich dochodów budżetowych gmin. Potwierdzeniem niedużego znaczenia podatków majątkowych jest pomiar ich udziału w PKB, którego tempo wzrostu w badanym okresie było, poza niektórymi okresami, malejące. W latach 2006–2013 udział podatków majątkowych oscylował od 1,1% do 1,2% PKB.

Wśród podatków lokalnych zasilających budżety gmin największe znaczenie fiskalne należy przypisać podatkowi od nieruchomości. Dostarczał on znaczną część

¹ W przypadku podatku od nieruchomości są to: wydajność odpowiednia w stosunku do realizowanych zadań; równomierne rozmieszczenie przestrzenne bazy podatkowej; jednoznaczność terytorialna; trwały związek przestrzenny bazy podatkowej; „widoczność” podatku; powszechność obciążeń podatkowych.

środków na realizację zadań publicznych. W badanym okresie jego średni udział w podatkach majątkowych wynosił ponad 87%. Jego pozycja w budżetach gmin zależy jednak nie tylko od działań władz lokalnych, ale przede wszystkim od przyjętych rozwiązań systemowych (system podatku od nieruchomości bazuje głównie na opodatkowaniu powierzchni nieruchomości, ograniczonym władztwie podatkowym, znacznym zróżnicowaniu opodatkowania nieruchomości w zależności od jej przeznaczenia). Udział podatku od nieruchomości w dochodach budżetowych ogółem gmin na przestrzeni badanego okresu nie zmienia się i wynosi ok. 13%. W relacji do PKB udział tego podatku jest również prawie liniowy (oscylował między 1- a 1,1-procentowym udziałem w PKB). Dochody osiąmane przez gminy z tytułu podatku od nieruchomości charakteryzują się umiarkowaną wrażliwością na wahania cykliczne w gospodarce. Na przykład w okresie trwającej od 2008 r. dekonjunkury gospodarczej dochody gmin osiąmane z tego tytułu podatkowego wykazują (poza 2011 r.) dynamikę wzrostową. W całym badanym okresie tempo wzrostu wpłat z podatku od nieruchomości było dodatnie, w efekcie dochody gmin z tego tytułu w cenach stałych wzrosły (w latach 2005–2013 o prawie 30%).

Drugim co do wielkości wpływów jest podatek rolny. Jego udział w podatkach samorządowych wynosi średnio ok. 7%. Przytaczając jednak kolejne wskaźniki, czyli udział dochodów z tytułu podatku rolnego w dochodach budżetowych gmin (1-procentowy udział) oraz w PKB (0,1-procentowy udział), nie ma wątpliwości, że rozważamy konstrukcję o zdecydowanie marginalnym znaczeniu fiskalnym. Ze wszystkich podatków majątkowych największe zmiany dotyczyły właśnie wpływów z podatku rolnego. Dochody z tego podatku, ze względu na stosowane rozwiązanie w zakresie sposobu ustalania stawek, są uzależnione od ceny żyta. Powiązanie podatku z ceną tylko tego produktu rolnego – niestanowiącego wcale w wielu gospodarstwach produktu dominującego – spowodowało, że pojawiła się możliwość ustalenia podatku (w zależności m.in. od warunków atmosferycznych, sytuacji na światowych rynkach rolnych) na wyjątkowo wysokim bądź niskim poziomie. Przykładem mogą być z jednej strony bardzo wysokie wpływy z podatku rolnego w latach 2008–2009 oraz 2012–2013, z drugiej zaś o wiele niższe w latach 2006–2007 i w 2010 r. W każdym razie cykliczna zmienność cen żyta odpowiada za zróżnicowaną w badanym okresie dynamikę, a tym samym za 38-procentowy wzrost dochodów gmin z tytułu podatku rolnego. Nie należy jednak zapominać o wykorzystaniu przez gminy obowiązujących rozwiązań zapewniających pewien zakres władztwa.

W dyskusjach i propozycjach dotyczących reformy dochodów podatkowych samorządu terytorialnego uwaga teoretyków i praktyków koncentruje się przede wszystkim na formule podatku od nieruchomości. Problem opodatkowania nieruchomości w Polsce – mimo marginalnej wagi finansowej pozostałych podatków od majątku nieruchomego – należy jednak rozpatrywać nie tylko z punktu widzenia samego podatku od nieruchomości, ale także podatku rolnego i leśnego. Tworzą one razem system podatków pobieranych w związku z posiadaniem i użytkowaniem w określonych celach nieruchomości zabudowanych i niezabudowanych. Ich kon-

Tab. 3. Dochody gmin z tytułu podatków od majątku nieruchomego, ich udział w dochodach budżetowych gmin i w PKB oraz tempo wzrostu w latach 2006–2013 (w mln zł i w %)

| Wyszczególnienie | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Dochody z tytułu podatków od majątku nieruchomego w mln zł | 13 117,5 | 13 791,1 | 14 850,5 | 15 611,2 | 16 276,8 | 17 503,3 | 19 375,2 | 20 622,4 |
| Udział dochodów z tytułu podatków od majątku nieruchomego w dochodach budżetowych gmin w % | 14,1 | 13,3 | 13,3 | 13,6 | 12,9 | 13,2 | 13,9 | 14,3 |
| Udział dochodów z tytułu podatków od majątku nieruchomego w PKB w % | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,2 | 1,2 |
| Udział dochodów budżetowych gmin w PKB w % | 8,7 | 8,8 | 8,7 | 8,5 | 8,8 | 8,5 | 8,6 | 8,7 |
| Tempo wzrostu wpłat z podatków od majątku nieruchomego w % | 101,7 | 102,6 | 103,3 | 101,6 | 101,6 | 103,1 | 106,7 | 105,5 |
| Tempo wzrostu dochodów budżetowych gmin w % | 111,8 | 109,3 | 103,3 | 99,6 | 106,7 | 100,8 | 101,4 | 102,4 |
| Tempo wzrostu PKB w % | 106,2 | 107,2 | 103,9 | 102,6 | 103,7 | 104,8 | 101,8 | 101,7 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tab. 1 oraz: [GUS, 2015].

strukcja, ukształtowana w innym ustroju, nie odpowiada obecnie wymogom gospodarki rynkowej.

2. Teoretyczne aspekty racjonalizacji systemu dochodów własnych samorządu terytorialnego ze szczególnym uwzględnieniem opodatkowania nieruchomości – proponowane kierunki zmian

Opodatkowanie nieruchomości w Polsce wymaga gruntownej reformy. Największą wadą obowiązującej w naszym kraju konstrukcji podatku od nieruchomości jest przede wszystkim podstawa opodatkowania. Jest nią powierzchnia (w przypadku gruntów i budynków) lub wartość przyjęta na potrzeby amortyzacji podatkowej (w odniesieniu do budowli). Przeszarżała i nieelastyczna formuła wszystkich trzech podatków powoduje, że nie mogą być one skuteczne w realizacji celów fiskalnych i pozafiskalnych.

Koncepcja wprowadzenia podatku opartego na wartości nieruchomości – postulowana od ponad 20 lat – to nie tylko kwestia dostosowania polskiego systemu podatkowego do rozwiązań funkcjonujących w rozwiniętych państwach europejskich, ale także istotny element usprawnienia systemu finansów samorządowych. Zastąpienie trzech obecnie istniejących podatków od nieruchomości jednym podatkiem *ad valorem* doprowadziłoby do poprawy sytuacji w zakresie wydajności podatków lokalnych. Z wprowadzeniem podatku od wartości nieruchomości wiązałyby się zasady sprawiedliwości podatkowej oraz powszechności opodatkowania. Sprawie-

dliwość podatkowa w systemie opodatkowania nieruchomości wyraża się w tym, że podatek jest płacony proporcjonalnie do wartości nieruchomości, dzięki czemu opodatkowanie nieruchomości jest różnicowane ze względu na jej wartość.

Uporządkowanie systemów ewidencjonowania nieruchomości (warunek konieczny do właściwego funkcjonowania systemu taksacji nieruchomości i całego systemu katastralnego) powinno doprowadzić do ograniczenia niekorzystnej dla gmin skłonności podatników do uczestnictwa w gospodarce nieformalnej. Obecnie nie wszyscy podatnicy wywiązują się ze swoich zobowiązań, ponieważ ich nieruchomości pozostają poza systemem podatkowym lub też ich stan zgłoszony do ewidencji nie odpowiada stanowi rzeczywistemu (np. zaniżanie powierzchni nieruchomości). Wskutek zastosowania nowoczesnego, zintegrowanego systemu katastralnego, wykorzystującego techniki informatyczne, nowy podatek od nieruchomości będzie trudny do omięcia. Zwiększenie dochodów wynikałoby więc przede wszystkim z urealnienia bazy podatkowej i podstawy opodatkowania. Szersza baza podatkowa umożliwi nie tylko wzrost efektywności podatkowej, ale także zmniejszenie kosztów procesu fiskalnego [Felis, 2013, s. 168]. Odejście od powierzchniowego systemu opodatkowania nieruchomości i jego ekstensywnego charakteru to też szansa na funkcjonowanie rozwiązania wykorzystywanego na szczeblu lokalnym do kształtowania efektywnej polityki przestrzennej (np. racjonalne zagospodarowanie przestrzenne obszarów miejskich oznaczające zmianę proporcji między terenami mieszkaniowymi i komercyjnymi a obszarami przemysłowymi) i rozwoju gospodarczego (np. racjonalne wykorzystanie gruntów, ożywienie na rynku nieruchomości).

Z wprowadzeniem katastralnego systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce związane są jednak obawy właścicieli nieruchomości dotyczące znacznego wzrostu obciążeń z tytułu tego podatku, dlatego szczególnego znaczenia nabierają zagadnienia wdrożeniowe związane z podatkiem *ad valorem*, czyli identyfikacja podlegających opodatkowaniu nieruchomości, wybór odpowiedniej podstawy opodatkowania, wypracowanie właściwego dla celów podatkowych systemu wyceny, ustalenie stawek podatku od nieruchomości oraz logika całego systemu podatkowego.

Nie można wykluczyć, że wprowadzenie bardziej wydajnego podatku od wartości nieruchomości niż w modelu powierzchniowym i pozostawienie bez zmian pozostałych elementów systemu podatkowego nie będzie skutkowało znacznym fiskalizmem. Konieczne jest, po pierwsze, właściwe ustalenie elementów konstrukcyjnych podatku od wartości nieruchomości (uczciwe oszacowanie wartości nieruchomości, wyważona wysokość stawki procentowej dla poszczególnych rodzajów nieruchomości) oraz – po drugie – by zmiany w podatku od nieruchomości nie abstrahowały od całego systemu podatkowego. Jeśli nałożenie podatku od wartości nieruchomości spowodowałoby znaczny wzrost obciążenia podatników, niezbędne byłoby zmniejszenie fiskalnego obciążenia w ramach pozostałych miejsc poboru podatków (opodatkowanie dochodów z pracy i kapitału). Wśród zagadnień dotyczących wdrożenia systemu katastralnego nie można zapomnieć o okresie przejściowym, który pozwoliłby podatnikom na dostosowanie stanu swego posiadania do nowych warunków. Na przykład osoby

o niewielkich zasobach finansowych i niewielkim dochodzie bieżącym, które z różnych przyczyn (historycznych) są właścicielami nieruchomości wycenionych bardzo wysoko, powinny mieć wystarczająco dużo czasu, aby zdecydować, czy konieczne będzie sprzedanie nieruchomości i zakup innej, której utrzymanie będzie możliwe. Uważam, że niezbędny byłby okres dostosowawczy rzędu 3–5 lat, przy założeniu, że chcemy zachować standardy sprawiedliwości.

Z przedstawionego zarysu problematyki docelowego kształtu polskiego systemu podatków majątkowych wynika, że podatek od nieruchomości – uwzględniając kryterium sprawiedliwości i efektywności – powinien mieć formułę podatku *ad valorem*. W opinii środowisk samorządowych, z uwagi na konieczność finansowania zadań bieżących i współfinansowanie coraz droższych programów rozwojowych, przyczyni się to do wzmocnienia bazy dochodowej jednostek samorządu terytorialnego.

Uważam jednak, że zgłaszane propozycje zmian w systemie opodatkowania nieruchomości w Polsce są niewystarczające, jeśli chodzi o potrzebę i kierunki reformy samorządowego systemu dochodów podatkowych. Dlatego sądzę, iż koncepcja reformy systemu podatków samorządowych w Polsce powinna uwzględniać następujące elementy [Felis, 2012, s. 333 i n.]:

- zastosowanie wybranych rozwiązań wynikających z teorii optymalnego opodatkowania (postrzeganie lokalnego systemu podatkowego w kontekście strategicznych celów rozwojowych samorządu terytorialnego; uwzględnienie ekwiwalentności wymiany świadczeń pomiędzy samorządem terytorialnym a podatnikiem; pamiętanie o minimalizowaniu kosztów procesu fiskalnego),
- konieczność właściwej legitymizacji poboru podatków majątkowych,
- wprowadzenie podatku *ad valorem* jako jedyne go podatku majątkowego od posiadanych nieruchomości,
- przyznanie odpowiednich kompetencji gminom w ramach samoistnych danin samorządowych,
- uporządkowanie systemu pozostałych danin majątkowych (ujednoczenie zakresu uprawnień prawotwórczych rad gmin w stosunku do wszystkich podatków w całości przekazanych gminom; ujednoczenie zasad opodatkowania darowizn przez objęcie wszystkich darowizn podatkiem od spadków i darowizn lub podatkiem dochodowym; usunięcie z systemu danin majątkowych zbędnych, po wprowadzeniu podatku *ad valorem*, podatków i opłat; rozstrzygnięcie i przyjęcie docelowego modelu opodatkowania gospodarstw rolnych; uporządkowanie obowiązującego systemu preferencji podatkowych i ograniczenie ich do tych, które rzeczywiście mogą być traktowane jako instrumenty gminnej polityki fiskalnej w stymulowaniu rozwoju lokalnej przedsiębiorczości; rozważenie wprowadzenia podatku ekologicznego, który będzie spełniał przede wszystkim funkcję alokacyjną).

Prowadząc rozważania nad przyszłym lokalnym systemem podatkowym, a tym samym zwiększeniem w nim roli podatków majątkowych, należy uznać za konieczne uwzględnienie problematyki legitymizacji poboru podatków majątkowych. Podatki od

majątku nieruchomego, jak większość podatków funkcjonujących we współczesnych systemach podatkowych, są podatkami zniekształcającymi. Skala i zakres efektów zewnętrznych i dodatkowych strat w dobrobycie mogą być różne. W przypadku podatków majątkowych uzasadnienie dla ich poboru nie będzie jednak zadaniem łatwym, ponieważ zgodnie z teorią opodatkowania państwo nie powinno opodatkowywać zasobu czy tego, co wypracowano i przekazano w spadku kolejnym pokoleniom, dlatego warto zwrócić uwagę na następujące aspekty:

- wskazane w doktrynie podatkowej dwie reguły, według których państwo może legitymizować pobór podatków (idea ekwiwalentu, możliwości płatnicze), można zastosować także do uzasadnienia poboru podatków od nieruchomości,
- wysokość opodatkowania nieruchomości powinna wynikać z poziomu kosztów związanych ze świadczeniem lokalnych usług publicznych,
- rozwiązanie uwzględniające wartościowe określenie podstawy opodatkowania nieruchomości jest zgodne z postulatem sprawiedliwości opodatkowania, pozwala bowiem na różnicowanie wysokości ciężarów podatkowych w zależności od posiadanego przez podatnika majątku nieruchomego,
- wytwarzanie i dostarczanie dóbr publicznych na poziomie lokalnym wymaga odpowiednich źródeł ich finansowania. Podatkiem mającym dużo pożądanych cech, które powinny charakteryzować podatki lokalne, jest podatek od nieruchomości,
- o ile uprawnione jest stwierdzenie, że podatek od nieruchomości mieszkalnych jest dobrym rozwiązaniem dla samorządu lokalnego, o tyle można mieć wątpliwości, czy podobnie można postrzegać podatek od nieruchomości komercyjnych.

Podsumowanie

Lokalny system podatkowy stanowi ważny segment sektora finansów publicznych, co uzasadnia konieczność skonstruowania właściwego modelu źródeł dochodów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Zaprezentowana koncepcja normatywnych propozycji uwzględnia postulaty odnoszące się do lokalnej gospodarki finansowej, nawiązuje do teorii optymalnego opodatkowania, ale też uwzględnia cechy specyficzne dla danin publicznych mających znaczenie dla samorządu lokalnego.

Nie ma wątpliwości, że przeprowadzenie w niedalekiej przyszłości reformy podatków lokalnych w Polsce jest zadaniem niezmiernie złożonym i trudnym do zrealizowania. Konieczne są bowiem przekształcenia jakościowe systemu podatków lokalnych, a nie kolejne „poprawki kosmetyczne” konstrukcji wybranych podatków. Wydaje się, że mogłoby to znacząco wzmocnić system podatków lokalnych przez zwiększenie ich roli w strukturze budżetów szczebla lokalnego oraz wykorzystanie ich funkcji pozafiskalnych do wspierania i pobudzania rozwoju lokalnego. Zaprezentowana w syntetycznej formie koncepcja racjonalnego lokalnego systemu podatkowego,

postulowanego od lat przez teoretyków i praktyków, to szansa na podniesienie rangi polskiej polityki podatkowej w wymiarze lokalnym.

Bibliografia

- Etel L., *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Temida 2, Białystok 1998.
- Felis P., *Elementy teorii i praktyki podatków majątkowych. Poszukiwanie ładu w opodatkowaniu nieruchomości w Polsce z perspektywy przedsiębiorców oraz jednostek samorządu terytorialnego*, SGH, Warszawa 2012.
- Felis P., *Konsekwencje reformy systemu podatków od nieruchomości w Polsce*, [w:] J. Głuchowski, K. Piotrowska-Marczak, J. Fila (red.), *Konsekwencje zmiany obciążeń podatkowych w Polsce*, Difin, Warszawa 2013.
- GUS, *Polska – wskaźniki makroekonomiczne*, Warszawa, www.stat.gov.pl [data dostępu: 10.09.2015].
- RM, *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013*, Warszawa.
- Wójtowicz K., *System opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2007.

Searching for Order in the Polish Local Tax System

The article contributes to the academic discussion about the necessity to reform the Polish local tax system. Local taxes are usually treated as the most important part of the municipalities' incomes and an indicator of their potential to generate profits. Yet, the analysis conducted in the first part of the article leaves no doubt that these taxes are not always a sufficiently stable source of municipalities' income. For this reason the second part outlines key elements of the income tax reform. It states that one of the most crucial points – especially for appropriate relations between a tax payer and public authorities – is to correctly legitimize property taxation.

O nowy ład podatków lokalnych w Polsce

Treść artykułu wpisuje się w naukową dyskusję na temat konieczności reformy systemu podatków lokalnych w Polsce. Przeprowadzona w części pierwszej analiza znaczenia fiskalnego podatków majątkowych nie pozostawia wątpliwości – podatki te, traktowane na ogół jako najistotniejsze dochody gmin, świadczące o ich potencjale dochodowym, nie zawsze stanowią w wystarczającym stopniu stabilną część własnych dochodów gmin. Stąd w części drugiej nakreślono najważniejsze elementy reformy podatków majątkowych. Uznano, że niezwykle istotna – chociażby dla odpowiednich relacji pomiędzy władzą publiczną a podatnikiem – jest właściwa legitymizacja poboru podatków majątkowych.