Emilia Barej

Zakres władztwa podatkowego : na przykładzie miast na prawach powiatu w województwie zachodniopomorskim

Ekonomiczne Problemy Usług nr 108, 7-17

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MUZEUM HISTORII POLSKI

ZESZYTY NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

NR 794 EKONOMICZNE PROBLEMY USŁUG NR 108 2013

EMILIA BAREJ
Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

ZAKRES WŁADZTWA PODATKOWEGO – NA PRZYKŁADZIE MIAST NA PRAWACH POWIATU W WOJEWÓDZTWIE ZACHODNIOPOMORSKIM

Wstęp

W ostatnich latach obserwuje się wzrost znaczenia konkurencyjności miast. Miasta konkurują o mieszkańców, turystów, przedsiębiorców, a tym samym kapitał finansowy. Często czynniki wpływające na budowanie pozycji konkurencyjnej są od miasta niezależne, jak na przykład położenie geograficzne. Istnieją również czynniki, na które decydenci miasta mają wpływ i mogą poprzez ich wykorzystanie kształtować pozycję konkurencyjną miasta. Do czynników tych zalicza się między innymi:

a) posiadanie strategii rozwoju;
b) funkcjonowanie specjalnych stref ekonomicznych;
c) osiągnięty poziom rozwoju;
d) prowadzoną politykę finansową;
e) tworzenie odpowiedniego klimatu dla inwestorów (stosowanie środków finansowych zachęcających do podejmowania działalności gospodarczej, w tym władztwo podatkowe, inwestycje infrastrukturalne, promocja miasta jako obszaru inwestycyjnego).

W artykule analizuje się władztwo podatkowe, jako jeden z czynników wpływających na konkurencyjność na przykładzie miast na prawach powiatu województwa zachodniopomorskiego.

1. Istota władztwa podatkowego

Władztwo podatkowe wyraża się w uprawnieniach gmin w zakresie kształtowania stawek podatków i opłat lokalnych, stosowania ulg i zwolnień podatkowych. W Polsce gminom przyznano kompetencje w kształtowaniu stawek podatkowych, lecz ich górna granica ustalana jest przez Ministerstwo Finansów, które posiada również kompetencje do wprowadzania podatków. Decyzje podejmowane w ramach lokalnej polityki fiskalnej wpływają bezpośrednio na wielkość dochodów budżetowych miast, oddziałując tym samym na saldo budżetowe i możliwości finansowania wydatków inwestycyjnych. Należy zaznaczyć, że stosowanie zachęt podatkowych zmniejsza dochody do budżetu w danym roku budżetowym, a ich pozytywny charakter widoczny jest dopiero w przyszłych okresach. Zachęty podatkowe w przypadku mieszkańców mogą pomóc w wyborze miejsca zamieszkania, a dla inwestorów mogą stać się bodźcem przesądzającym o wyborze miejsca inwestycji. W przypadku przedsiębiorców decyzje, determinowane wysokością lokalnych stawek podatkowych, mogą wpływać na zmianę lub wybór miejsca prowadzenia działalności gospodarczej[1].

Przejawem władztwa podatkowego jest również stosowanie ulg i zwolnień pozaustawowych. Zwolnienia podatkowe są istotnym elementem konstrukcji podatkowej. Sprowadzają się one do wyłączenia z zakresu podmiotowego danego podatku pewnej kategorii podmiotów (zwolnienie podmiotowe) lub z przedmiotu danego podatku pewnej kategorii sytuacji faktycznych lub prawnych (zwolnienia przedmiotowe). W praktyce występują również zwolnienia o charakterze mieszanym (podmiotowo-przedmiotowym)[2]. Władze lokalne, korzystając z udzielonego im prawa ustawowego do udzielania zwolnień przedmiotowych, muszą określić dokładnie, kogo obejmują te zwolnienia. W przypadku objęcia osób nieprowadzących działalności gospodarczej nie ma potrzeby uzyskiwania akceptacji Komisji Europejskiej. Natomiast w przypadku zwolnień

[1] A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Zioło, *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 275.

[2] Red. L. Etel, R. Dowgier, G. Liszewski, M. Popławski, S. Presnarowicz, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2005, s. 35, za: B. Pahl, *Wybrane problemy związane ze stosowaniem zwolnień w podatku od nieruchomości*, w: *Finanse komunalne*, Oficyna Wolters Kluwer Business, 2008, nr 9, s. 22.

dotyczących podmiotów gospodarczych gmina ma do wyboru cztery tryby ich wprowadzania[3]:

a) uwzględniające odpowiednie rozporządzenie Rady ministrów mające charakter pomocy regionalnej;
b) uwzględniające akty regulujące udzielenie pomocy w ramach wyłączeń grupowych;
c) uwzględniające akty regulujące pomoc de mini mis;
d) przesłanie projektu uchwały do notyfikacji Komisji Europejskiej.

Gminy mogą wprowadzać zwolnienia będące pomocą publiczną, bez konieczności notyfikacji przez Komisję Europejską, jeśli uwzględnią przepisy Rozporządzeń Rady Ministrów (które mają taką notyfikację).

Według przepisów Unii Europejskiej prowadzenie przez gminy polityki podatkowej, wspierającej tylko niektórych przedsiębiorców, jest uznawane za pomoc publiczną, która zagraża wolnej konkurencji. Wsparcie przedsiębiorców stanowi pomoc publiczną, gdy spełnione zostaną następujące warunki[4]:

a) udzielane jest ono przez państwo (samorząd) ze środków publicznych;
b) przedsiębiorca uzyskuje je na warunkach preferencyjnych w stosunku do tego co jest dostępne na rynku;
c) ma charakter wybiórczy (korzystniej traktuje tylko niektórych przedsiębiorców lub określoną działalność);
d) wpływa na konkurencję oraz wymianę handlową między państwami UE.

Szczególną kategorią wsparcia udzielanego przez państwo jest pomoc de minimis, która ze względu na swą małą wartość nie powoduje zakłócenia konkurencji w wymiarze unijnym. W związku z powyższym, nie stanowi ona de facto pomocy publicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a w konsekwencji nie podlega obowiązkowi notyfikacji Komisji Europejskiej. Zasady udzielania pomocy de minimis określa Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis.

---

[3] L. Etel, *Uchwały w sprawie zwolnień w podatkach i opłatach lokalnych a pomoc publiczna*, Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych 2008, nr 2, s. 1 i 3, za: M. Miszczuk, *System podatków i opłat samorządowych w Polsce*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 56.

[4] L. Etel, M. Popławski, *Uchwała w sprawie opłaty targowej a pomoc publiczna*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych", 2009, nr 2, s. 25–29.

Ogólna kwota pomocy de minimis przyznana dowolnemu podmiotowi gospodarczemu nie przekracza 200 tys. euro w dowolnie ustalonym okresie trzech lat budżetowych. Całkowita wartość pomocy de minimis przyznanej jednemu podmiotowi gospodarczemu, działającemu w sektorze transportu drogowego przez dowolny okres trzech lat budżetowych nie może przekroczyć 100 tys. euro. Wymieniony okres ustala się poprzez odniesienie do lat budżetowych stosowanych przez podmiot gospodarczy w danym państwie członkowskim[5].

2. Władztwo podatkowe w miastach na prawach powiatu

Polityka podatkowa miast może stanowić zachętę do lokalizacji na ich terenie nowych mieszkańców, podmiotów gospodarczych lub inwestycji. Gminy mają uprawnienia w zakresie ustalania stawek podatkowych w odniesieniu do podatku od nieruchomości oraz od środków transportowych.

Natomiast, z uwagi na specyfikę podatków, dla budżetu miast znaczenie ma głównie podatek od nieruchomości i od środków transportowych, dlatego też w artykule analizowano te podatki w miastach na prawach powiatu.

Miasta na prawach powiatu (zwane powiatami grodzkimi) w ogólnym założeniu struktury mają z jednej strony wypełniać funkcje gmin, które otrzymały status miejski, a z drugiej strony mają realizować funkcje i zadania powiatów samorządowych. Należy, więc przyjąć tezę, że miasta na prawach powiatu są gminami o charakterze miejskim, którym dodatkowo przyznano wszelkie uprawnienia jednostek powiatowych[6]. Funkcjonowanie miasta na prawach powiatu podlega Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, należy jednak pamiętać, że miasto na prawach powiatu jest gminą, jego organy podlegają przede wszystkim regulacjom Ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. Od 1 stycznia 2013 roku w Polsce funkcjonuje 66 miast na prawach powiatu.

Dla zobrazowania prowadzonej polityki podatkowej przez miasta na prawach powiatu w tabeli 1 zamieszczono skutki obniżenia górnych stawek podatków udzielonych przez miasta na prawach powiatu, ulg i zwolnień (bez ulg

[5] Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy de minimis.

[6] Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Ocena nowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa*, w: „Samorząd Terytorialny", 2001, nr 4, s. 18.

i zwolnień ustawowych) oraz ulg w spłacie zobowiązań podatkowych oraz szczegółowe dane dotyczące podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych.

Tabela 1

Skutki obniżenia górnych stawek podatków, udzielonych ulg i zwolnień oraz decyzji wydanych przez miasta na prawach powiatu na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa za lata 2006–2011

Wyszczególnienie	Skutki obniżenia górnych stawek podatków udzielonych przez miasta na prawach powiatu, ulg i zwolnień (bez ulg i zwolnień ustawowych) oraz ulg w spłacie zobowiązań podatkowych (w tys. zł)					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Obniżenia górnych stawek podatków, w tym:	373 478	398 945	377 742	411 857	430 029	512 079
– podatek od nieruchomości	304 184	314 355	266 712	291 443	308 620	376 777
– podatek od środków transportowych	67 553	82 800	108 720	118 042	118 981	132 725
Ulgi i zwolnienia (bez ulg i zwolnień ustawowych), w tym:	77 000	81 488	95 956	118 278	127 440	125 658
– podatek od nieruchomości	74 849	81 043	95 449	116 839	126805	124 837
– podatek od środków transportowych	45	131	25	30	29	28
Umorzenia, rozłożenia na raty, odroczenia, w tym:	165 238	193 222	121 002	150 703	157 355	111 908
– podatek od nieruchomości	123 037	140 991	84 133	99 806	102 086	78 360
– podatek od środków transportowych	6 044	5 222	4682	5 513	3 405	2 832

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2006–2011, http://www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5, data dostępu 9.05.2013 r.

Skutki obniżenia górnych stawek podatkowych w miastach na prawach powiatu wzrosły o 37,1% w 2011 roku w stosunku do 2006 roku. Wartość uzyskana poprzez obniżenia górnych stawek podatkowych w przypadku podatku od nieruchomości wzrosła o około 24% (w 2008 i 2009 roku zmalała w stosunku do 2006 roku), przy jednoczesnym wzroście o 96,5% w podatku od środków transportowych. Wartość ulg i zwolnień przyznanych podatnikom przez miasta na prawach powiatu (bez ulg i zwolnień ustawowych) wzrosła o 63,2% w 2011 roku w stosunku do 2006 roku. Natomiast wartość umorzeń, rozłożenia na raty i odroczeń zmalała o 32,3% w 2011 roku w stosunku do 2006 roku (w 2007 roku nastąpił wzrost o około 17%).

W wyniku obniżenia górnych stawek podatków, udzielenia ulg i zwolnień (bez ulg i zwolnień ustawowych) oraz podjęcia decyzji o umorzeniu, rozłożeniu na raty i odroczeniu terminu płatności do budżetów miast na prawach powiatów nie wpłynęło:

a) w 2006 roku 615716 tys. zł, co stanowiło 1,5% uzyskanych dochodów ogółem i 2,2% dochodów własnych,
b) w 2007 roku 673655 tys. zł, co stanowiło 1,4% uzyskanych dochodów ogółem i 2,0% dochodów własnych,
c) w 2008 roku 594700 tys. zł, co stanowiło 1,2% uzyskanych dochodów ogółem i 1,7% dochodów własnych,
d) w 2009 roku 680838 tys. zł, co stanowiło 1,4% uzyskanych dochodów ogółem i 2% dochodów własnych,
e) w 2010 roku 714824 tys. zł, co stanowiło 1,3% uzyskanych dochodów ogółem i 2,1% dochodów własnych,
f) w 2011 roku 749645 tys. zł, co stanowiło 1,3% uzyskanych dochodów ogółem i 2,1% dochodów własnych.

Jak wynika z analizowanych danych skutki władztwa podatkowego w badanym okresie utrzymują się na zbliżonym poziomie. Jedynie w 2008 roku widać niewielkie odstępstwo od pozostałych lat, które świadczy o niższym wykorzystaniu możliwości wynikających z uprawnień miast na prawach powiatu do obniżania górnych stawek podatkowych i udzielania subsydiów podatkowych.

3. Władztwo podatkowe w miastach na prawach powiatu w województwie zachodniopomorskim

Badaniem objęto miasta na prawach powiatu województwa zachodniopomorskiego: Szczecin, Koszalin i Świnoujście. Miasta te, mimo że są taką samą jednostką samorządu terytorialnego, różnią się między sobą chociażby wielkością – mierzoną powierzchnią lub liczbą mieszkańców. W tabeli 2 zawarte zostały dane dotyczące wielkości badanych miast.

Tabela 2

Wielkość badanych miast

Wyszczególnienie	Wielkość badanych miast	
	Powierzchnia (w km^2)	Liczba ludności (stan na 31 grudzień 2012 r.)
Koszalin	98,34	109 183
Szczecin	300,55	409 211
Świnoujście	197,23	41 457

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Szczecin jest największym miastem spośród badanych miast, zarówno pod względem powierzchni, jak i liczby ludności. Natomiast najmniejszym miastem pod względem powierzchni jest Koszalin. Mimo iż powierzchnia Koszalina jest ponad dwukrotnie mniejsza od powierzchni Świnoujścia, ma on ponad 2 razy więcej ludności. Liczba ludności miasta jest bardziej odpowiednim wyznacznikiem porównywalności miast od strony finansowej niż powierzchnia miasta, z uwagi na fakt, że w skład dochodów własnych wchodzą przede wszystkim podatki, a ich wielkość uwarunkowana jest liczbą mieszkańców.

W tabeli 3 zawarto skutki obniżenia górnych stawek podatków, udzielonych ulg i zwolnień przez miasta na prawach powiatu w województwie zachodniopomorskim w latach 2006–2012.

Tabela 3

Skutki obniżenia górnych stawek podatków, udzielonych ulg i zwolnień oraz decyzji wydanych przez miasta na prawach powiatu w województwie zachodniopomorskim na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa w latach 2006–2011 w zł

Wyszczególnienie	Skutki obniżenia górnych stawek podatków udzielonych przez miasta na prawach powiatu w województwie zachodniopomorskim, ulg i zwolnień (bez ulg i zwolnień ustawowych) oraz ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w zł					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Koszalin	7 338 333	9 365 370	10 164 027	7 758 196	7 743 743	Brak danych
Szczecin	16 599 106	19 835 605	20 541 549	16 177 222	10 779 608	8 975 730
Świnoujście	5 577 939	6 441 483	3 426 466	3 284 539	3 580 373	Brak danych

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu miast na prawach powiatu w województwie zachodniopomorskim i danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 3 skutki obniżenia górnych stawek podatków oraz subsydia podatkowe w Koszalinie utrzymywały się na stałym poziomie, oprócz 2007 i 2008 roku, wtedy znacznie wzrosły. W przypadku Szczecina obserwuje się ich wzrost w okresie 2006–2008 i od 2009 roku nastąpił znaczny spadek – o ponad 56% w 2011 roku w stosunku do 2008 roku. W Świnoujściu skutki obniżenia górnych stawek podatków oraz subsydia podatkowe wzrosły w 2007 roku o ok. 15,5% w stosunku do 2006 roku, po czym spadły o ok. 47% i w latach 2008–2010 utrzymywały się na stałym poziomie.

Jednak porównanie skutków władztwa podatkowego w wartościach realnych w badanych miastach nie daje miarodajnych rezultatów z uwagi na różnice w wielkości miast, czego wynikiem jest rozbieżność w dochodach budżetowych. Aby móc porównać badane miasta pod względem wykorzystania możliwości, jakie daje władztwo podatkowe w tabeli 4 zawarto dane dotyczące tego, w jakim stopniu władztwo podatkowe wpłynęło na budżet badanych miast.

Tabela 4

Wpływ skutków stosowania władztwa podatkowego na dochody budżetowe w miastach na prawach powiatu w województwie zachodniopomorskim w latach 2006–2011 w %

Wyszczególnienie	Obniżenie dochodów miast na prawach powiatu w województwie zachodniopomorskim w %					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Koszalin						
Dochody ogółem	2,56	2,81	2,95	2,24	2,11	Brak danych
Dochody własne	4,48	4,53	4,77	3,81	3,62	
Szczecin						
Dochody ogółem	1,56	1,68	1,58	1,23	0,83	0,64
Dochody własne	2,44	2,64	2,31	1,85	1,32	1,06
Świnoujście						
Dochody ogółem	3,29	3,28	1,70	1,87	1,88	Brak danych
Dochody własne	5,67	5,05	2,66	3,25	3,09	

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu miast na prawach powiatu w województwie zachodniopomorskim i danych GUS.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 4 w przypadku Koszalina w latach 2006–2008 stosowanie władztwa podatkowego w coraz większym stopniu obniżało dochody budżetowe ogółem i dochody własne Koszalina, a od 2009 roku obserwuje się tendencję spadkową. Natomiast w Szczecinie skutki władztwa podatkowego od 2008 roku w coraz mniejszym stopniu obciążają dochody budżetowe ogółem i dochody własne miasta. W przypadku Świnoujścia wpływ skutków stosowania władztwa podatkowego na dochody budżetowe miasta w do 2008 roku maleje, a następnie wzrasta. Wpływ skutków stosowania władztwa podatkowego na dochody budżetowe w Koszalinie i Świnoujściu jest wyższy niż w miast na prawach powiatu w Polsce (ogółem), natomiast w Szczecinie do 2009 roku jest on porównywalny.

Zauważyć należy, że największy wpływ skutków stosowania władztwa podatkowego na dochody budżetowe w latach 2006–2007 występował w Świnoujściu, natomiast w latach 2008–2010 w Koszalinie. Najmniejszy wpływ skutków stosowania władztwa podatkowego na dochody budżetowe w badanym okresie wystąpił w Szczecinie. Z uwagi na brak publikowanych danych w 2011 roku w Koszalinie i Świnoujściu nie można przeprowadzić analizy porównawczej miast w 2011 roku.

Podsumowanie

Władztwo podatkowe stosowane jest przez decydentów w gminach (jak również w miastach na prawach powiatu), gdyż są oni świadomi korzyści z tego wynikających. Stosowanie zachęt podatkowych przez miasta konkurujące o przyciąganie inwestorów może przesądzić o wyborze konkretnego miejsca spośród kilku mających z punktu widzenia inwestora podobne warunki. Aby je zapewnić, władze miasta muszą się trzymać kilku zasad[7]:

a) wszystkie regulacje gminne dotyczące ustalania bazy stawek opodatkowania, stosowania ulg i zwolnień, odroczeń itp. muszą być podane do publicznej widomości;
b) regulacje te nie mogą być stale zmieniane, a ich przestrzeganie nie może polegać na nieustannym stosowaniu wyjątków;
c) wszelkie ulgi i zwolnienia powinny być regulowane uchwałami, dotyczyć całych grup, nie indywidualnych podatników, a ich wprowadzenie powinno być uzasadnione dobrem gminy i ogółu mieszkańców, powinien też być jasny ich skutek ekonomiczny;
d) należy unikać wszelkich subiektywnych decyzji dotyczących ulg i zwolnień, a więc decyzje w sprawach jednostkowych powinny wynikać z przepisów prawa lub z uchwał w danej gminie obowiązujących.

Władztwo podatkowe jest znaczącym czynnikiem kształtującym konkurencyjność miast na prawach powiatu, na które władze miasta mają bezpośredni wpływ. Analizując skalę zjawiska można dostrzec, że stosowanie władztwa podatkowego nie ogranicza dochodów budżetowych w sposób znaczący, natomiast dla mieszkańców bądź przedsiębiorców zachęty podatkowe są często przeważającym czynnikiem przy wyborze miejsca zamieszkania, bądź lokacji inwestycji. Nie należy jednak zapominać o tym, że obniżenia górnych stawek podatków oraz ulgi i zwolnienia zmniejszają dochody do budżetu w danym roku budżetowym, a na wzrost dochodów spowodowanych reakcją gospodarki na te ulgi trzeba będzie poczekać.

[7] E. Bończak-Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998, s. 28.

THE SCOPE OF POWERS OF TAXATION – THE EXAMPLE OF CITIES WITH POVIAT STATUS IN WESTERN POMERANIA

Summary

This study determines the importance of the powers of taxation in building the competitive advantage of the cities. The effects of powers of taxation and their impact on the budget revenues in the cities with the poviat status in the years 2006– 2011 in Poland have been examined. The purpose of the article was to compare the cities with the poviat status in West Pomerania with respect to the effects of powers of taxation and their impact on the budget. The study covered Szczecin, Koszalin and Swinoujscie and the study period relates to the years 2006–2011. It was based on the comparative method. The study shows that the greatest impact of the powers of taxation on the budget of the city is in Swinoujscie and Koszalin.

Translated by Emilia Barej