

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 367

Gospodarka przestrzenna Aktualne aspekty polityki społeczno-gospodarczej i przestrzennej

Redaktorzy naukowci

Jacek Potocki

Jerzy Ładysz



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Justyna Mroczkowska

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Barbara Cibis

Łamanie: Agata Wiszniowska

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wrocław 2014

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-474-5

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	11
Franciszek Adamczuk: Tritia – nowa forma i instytucja integracji europejskiej.....	13
Bartosz Bartosiewicz, Iwona Pielesiak: Dzienna mobilność mieszkańców małych miast Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego.....	21
Magdalena Belof: Wyzwania planowania przestrzennego na poziomie regionalnym	30
Piotr Chmiel, Leszek Stanek: Efektywność ekonomiczna realizacji dróg dla zabudowy mieszkaniowej w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego	38
Joanna Cymerman: Uwarunkowania przekształceń struktury własnościowej gruntów na Pomorzu Środkowym w latach 2000–2012.....	50
Łukasz Damurski: Uczestnicy procesu podejmowania decyzji przestrzennych na szczeblu lokalnym. Teoria i praktyka.....	59
Eleonora Gonda-Soroczyńska: Wielofunkcyjność czy jednofunkcyjność? Uzdrowiska w obliczu przemian przestrzennych	68
Piotr Gryszel, Daria Elżbieta Jaremen, Andrzej Rapacz: Fundusze unijne czynnikiem kształtującym funkcję turystyczną w wybranych gminach regionu jeleniogórskiego.....	76
Piotr Hajduga: Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce a kształtowanie kapitału ludzkiego.....	90
Piotr Idczak, Karol Mrozik: Ocena efektywności kosztowej rozwiązań kształtujących retencję zlewni rzecznej jako sposobu ograniczania zagrożenia powodziowego	102
Marian Kachniarz: Prymusi i maruderzy – aktywność inwestycyjna gmin dolnośląskich	112
Anna Katola: Znaczenie równości płci dla długookresowego wzrostu gospodarczego.....	119
Olgierd Kempa, Jan Kazak: Przekształcenia funkcjonalno-przestrzenne a podatki od nieruchomości.....	128
Lidia Klos: Zanieczyszczenia obszarowe na terenach wiejskich województwa zachodniopomorskiego	136
Piotr Krajewski: Problemy planistyczne na terenach parków krajobrazowych w sąsiedztwie Wrocławia na przykładzie Ślęzańskiego Parku Krajobrazowego.....	147

Natalia Krawczyszyn: Kierunki polityki turystycznej w euroregionach polsko-czeskich – unifikacja czy dywersyfikacja produktu turystycznego po- granicza?	155
Barbara Kryk: Projekt modelu wsparcia na rynku pracy młodzieży zagrożo- nej wykluczeniem społecznym	163
Marta Kusterka-Jefmańska: Jakość życia a jakość usług publicznych w praktyce badań na poziomie lokalnym	170
Grażyna Leśniewska: Wpływ rodziny na kształtowanie postawy obywatel- skiej społeczeństwa	178
Jerzy Ładysz: Kierunki rozwoju zielonej infrastruktury we wrocławskim ob- szarze funkcjonalnym	186
Urszula Markowska-Przybyła: Zastosowanie ekonomii eksperymentalnej do pomiaru kapitału społecznego	196
Barbara Mastalska-Cetera, Beata Warczewska: Realizacja wybranych programów wspierających rolnictwo w Parku Krajobrazowym „Dolina Baryczy”	204
Piotr Mijał: Aspekty prawne konkurencyjności specjalnych stref ekono- micznych	214
Katarzyna Milewska-Osiecka: Nowe budownictwo mieszkaniowe w świe- tle polityki funkcjonalno-przestrzennej strefy podmiejskiej Łodzi	223
Agnieszka Ogrodowczyk: Polityka mieszkaniowa a współczesne przekształ- cenia obszarów śródmiejskich – przykład Łodzi	232
Jan Polski: Ekologiczne, społeczne i ekonomiczne aspekty ładu przestrzen- nego w regionie	240
Katarzyna Przybyła, Eleonora Gonda-Soroczyńska: Poziom rozwoju in- frastruktury społecznej we Wrocławiu	248
Zbigniew Przybyła: Rozwój zrównoważony jako koncepcja dynamiczna kształtowania przestrzeni gospodarczej	256
Adam Przybyłowski: Stan infrastruktury transportu drogowego w Polsce z uwzględnieniem aspektów bezpieczeństwa	261
David Ramsey: Ocena atrakcyjności osiedli we Wrocławiu	272
Janusz Rosiek: Wpływ implementacji pakietu klimatyczno-energetycznego (PKE) Unii Europejskiej na równoważenie rozwoju społeczno-gosudar- czego krajów członkowskich ugrupowania	281
Anna Skorwider-Namietko, Jarosław Skorwider-Namietko: Gospodarka odpadami jako element zarządzania strategicznego w jednostkach samo- rządu terytorialnego	292
Beata Skubiak: Polityka regionalna wobec zmian demograficznych	301
Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałązka: Kapitał społeczny jako czyn- nik wspierający innowacyjność małych przedsiębiorstw na przykładzie województwa lubelskiego	310

Agnieszka Stacherzak: Typologia funkcjonalna gmin Dolnego Śląska a Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020.....	322
Izabela Szamrej-Baran, Paweł Baran: Subiektywne i obiektywne mierniki ubóstwa energetycznego	332
Maciej Szarejko, Jerzy Ładysz: Podstawy ekonomiczne kształtowania i racjonalnego wykorzystania miejskiego systemu zielonej infrastruktury	340
Katarzyna Tarnawska: Analiza determinant rozwoju regionalnego w świetle ewolucyjnej geografii ekonomicznej	350
Alina Walenia: Polityka spójności Unii Europejskiej a zmiany systemowe w zarządzaniu finansami publicznymi.....	359
Beata Warczewska, Barbara Mastalska-Cetera: Strategie rozwoju gmin mających obszary o szczególnych wartościach przyrodniczych a model zrównoważonego rozwoju	370
Marcelina Zapotoczna: Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania potrzeb mieszkaniowych w Polsce	378
Adam Zydroń, Piotr Szczepański, Sebastian Gawel: Ograniczenia i możliwości zwiększania lesistości w aglomeracji poznańskiej na przykładzie gminy Rokietnica.....	387
Adam Zydroń, Piotr Szczepański, Piotr Walkowski: Analiza zmian cen transakcyjnych gruntów niezabudowanych w gminie Września w latach 2002–2009	394

Summaries

Franciszek Adamczuk: Tritia – a new form and institution of European integration	20
Bartosz Bartosiewicz, Iwona Pielesiak: Daily mobility of small town's inhabitants in Łódź Metropolitan Area	29
Magdalena Belof: Challenges of regional spatial planning.....	37
Piotr Chmiel, Leszek Stanek: Economic efficiency of building the roads for the residential areas in the local spatial management plans	48
Joanna Cymerman: Conditions of changes in the structure of land ownership in Central Pomerania in the years 2000–2012	58
Łukasz Damurski: Stakeholders of the spatial decision-making process on a local level. Theory and practice	67
Eleonora Gonda-Soroczyńska: Polyfunctionality or monofunctionality of spas in the face of spatial transformations?	75
Piotr Gryszel, Daria Elżbieta Jaremen, Andrzej Rapacz: EU funds as the tourist function raising factor in the selected tourist communes of Jelenia Góra region	88

Piotr Hajduga: Special economic zones in Poland and the formation of human capital.....	101
Piotr Idczak, Karol Mrozik: Cost-effectiveness evaluation of solutions shaping river basin retention as a method of flood risk reduction.....	111
Marian Kachniarz: Top leaders and stragglers – investment activity of Lower Silesia communities.....	118
Anna Katola: The importance of gender equality for long-term growth.....	127
Olgierd Kempa, Jan Kazak: Functional and spatial transformation and the real estate taxes.....	135
Lidia Kłos: Territorial pollution in rural areas of the West Pomeranian Voivodeship.....	146
Piotr Krajewski: Planning problems in the areas of landscape parks near Wrocław on the example of Ślęzański Landscape Park.....	154
Natalia Krawczynszyn: Trends of tourism policy in Polish-Czech euroregions – unification or diversification of border tourist product?.....	162
Barbara Kryk: Draft model of support in the labor market of young people at risk of social exclusion.....	169
Marta Kusterka-Jefmańska: Quality of life vs. quality of public services in practice of research at the local level.....	177
Grażyna Leśniewska: Family influence on the attitudes of citizens society..	185
Jerzy Ładysz: Directions of development of green infrastructure in the Wrocław functional area.....	195
Urszula Markowska-Przybyła: Application of experimental economics for measuring of social capital.....	203
Barbara Mastalska-Cetera, Beata Warczewska: Implementation of selected programs supporting agriculture in the Landscape Park “Barycz Valley”.....	213
Piotr Mijał: Legal aspects of competitiveness of Special Economic Zones ...	222
Katarzyna Milewska-Osiecka: New housing construction within the spatial policy for suburban zone of Łódź.....	231
Agnieszka Ogrodowczyk: Housing policy and contemporary changes of the inner city – example of Łódź.....	239
Jan Polski: Ecological, public and economic aspects of the spatial order in the region.....	247
Katarzyna Przybyła, Eleonora Gonda-Soroczyńska: Level of social infrastructure development in Wrocław.....	255
Zbigniew Przybyła: Sustainable development as a dynamic idea of shaping the economic space.....	260
Adam Przybyłowski: Road transport infrastructure development in Poland with special emphasis on safety issues.....	271
David Ramsey: Assessment of districts attractiveness in Wrocław.....	280

Janusz Rosiek: Impact of the implementation of the EU Climate and Energy Package (EU CEP) on socio-economic development of selected EU countries	291
Anna Skorwider-Namiołko, Jarosław Skorwider-Namiołko: Waste management as a part of the strategic management in local self-government units	300
Beata Skubiak: Regional policy in the face of demographic changes	309
Małgorzata Sosińska-Wit, Karolina Gałązka: Social capital as a factor supporting innovative small businesses on the example of the Lublin Voivodeship	321
Agnieszka Stacherzak: Functional typology of Lower Silesia municipalities and “Development strategy of Lower Silesia Voivodeship 2020”	331
Izabela Szamrej-Baran, Paweł Baran: Subjective and objective measures of fuel poverty	339
Maciej Szarejko, Jerzy Ładysz: Economic principles of development and rational use of urban green infrastructure system	349
Katarzyna Tarnawska: Theoretical analysis of regional development determinants in the light of evolutionary economic geography	358
Alina Walenia: EU cohesion policy vs. system changes in public finance management	369
Beata Warczewska, Barbara Mastalska-Cetera: The development strategies of communes, which are areas of special natural values with regard to the sustainable development model	377
Marcelina Zapotoczna: Taxonomic analysis of spatial differentiation of housing needs in Poland	386
Adam Zydróż, Piotr Szczepański, Sebastian Gawel: Limitation and possibilities of forestation growth in the Poznań agglomeration on the example of the Rokietnica commune	393
Adam Zydróż, Piotr Szczepański, Piotr Walkowski: Transaction prices changes analysis of undeveloped properties in the municipality of Września in the years 2002–2009	400

Olgierd Kempa, Jan Kazak

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

PRZEKSZTAŁCENIA FUNKCJONALNO- -PRZESTRZENNE A PODATKI OD NIERUCHOMOŚCI

Streszczenie: Przekształceniom funkcjonalno-przestrzennym obszarów wiejskich w ostatnich latach często nie towarzyszyła aktualizacja danych w ewidencji gruntów, budynków i lokali. Zadaniem tej ewidencji jest rejestracja stanu faktycznego w celu naliczenia podatku od nieruchomości. Zaniedbanie kwestii aktualności danych katastralnych może zatem powodować niewłaściwe naliczanie podatków, a co za tym idzie, może mieć wpływ na kondycję budżetów polskich samorządów. Artykuł prezentuje wybrane obręby wiejskie położone w sąsiedztwie Środy Śląskiej. W pracy zostaną wskazane różnice ilościowe i jakościowe pomiędzy stanem ewidencyjnym a stanem faktycznym użytkowania nieruchomości. Rozbieżności między danymi były podstawą kalkulacji różnic w dochodach gminy z tytułu podatków lokalnych. Badania wykazały, że w obecnej sytuacji rozbieżności danych w skali jednej wsi do budżetu samorządu mogą nie wpłynąć środki finansowe rzędu ponad 40 tys. zł.

Słowa kluczowe: kataster nieruchomości, podatki lokalne, przekształcanie obszarów wiejskich.

DOI: 10.15611/pn.2014.367.13

1. Wstęp

Przyczynkiem do podjęcia badań przedstawionych w niniejszym artykule są wnioski płynące z Raportu o stanie samorządności terytorialnej w Polsce dotyczące finansów samorządowych [Bober i in. 2013]. Jednym z postulatów jest konieczność dokonania przeglądu podatków i opłat lokalnych, przy czym szczególną uwagę poświęcono uregulowaniu podatku od nieruchomości. Stąd też przeprowadzone badania skupiają się na problematyce mechanizmów ustalania podatków z tytułu posiadania nieruchomości w celu określenia ich dysfunkcji oraz skutków tych działań. Znajomość niedoskonałości systemu w tym względzie może pomóc w przyszłości podjąć takie kroki, które umożliwią regulację systemu podatków lokalnych, pozytywnie wpływając na stabilność finansów publicznych na poziomie lokalnym.

Od ponad 20 lat obserwuje się w Polsce duże zmiany funkcjonalno-przestrzenne zachodzące w szczególności na terenach wiejskich. Nowy system planistyczny przestał bazować na decyzjach podejmowanych centralnie. Największy wpływ na decyzje

lokalizacyjne nowych inwestycji w przestrzeni mają w chwili obecnej inwestorzy [Kajdanek 2011]. Zmiany systemowe stworzyły nowe warunki przekształceń funkcjonalno-przestrzennych, w wyniku których mamy obecnie do czynienia z silnymi procesami suburbanizacji przestrzeni. Zjawisko to osiągnęło w kraju rangę problemu przestrzennego, który wpływa na wiele aspektów funkcjonowania społeczności lokalnych [Kozłowski (red.) 2006]. Jednym z nich jest sytuacja finansowa samorządów lokalnych.

Suburbanizacja zachodząca na terenach wiejskich ma różny charakter. Zidentyfikować można typową suburbanizację mieszkaniową, ale są także przykłady na suburbanizację ekonomiczną. Lokalizacja nowych obiektów generuje dla samorządów lokalnych koszty wynikające chociażby z konieczności budowy oraz późniejszego utrzymania infrastruktury technicznej niezbędnej do właściwego korzystania z tych nieruchomości [Hełdak i in. 2012; Kazak, Szewrański]. Prawodawca wyposażył gminy w instrumenty służące do współfinansowania tych inwestycji, tworząc mechanizmy opłat planistycznych czy opłat adiacenckich. Opłaty te normuje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (ze zmianami). Rzeczywistość jednak skłania do rozważań na temat skuteczności funkcjonowania tych instrumentów. Opłaty planistyczne niejednokrotnie są na niskim poziomie w celu zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej nieruchomości. Dodatkowo odroczenie zbycia nieruchomości w czasie daje możliwość uniknięcia tej opłaty. Jeśli chodzi natomiast o opłatę adiacencką, to nie jest ona instrumentem obligatoryjnym. Ponadto procedura jej naliczania generować może koszty porównywalne z możliwymi zyskami z jej tytułu. Dlatego też zdarza się, że nie jest ona w ogóle naliczana bądź też przychód do budżetu gminy finalnie jest niewielki. Jeśli nieruchomość znajdowała się wcześniej z gminnym zasobie nieruchomości, to również środki pochodzące ze sprzedaży nieruchomości stanowiąc będą dochód w budżecie gminy. Taka sytuacja nie musi natomiast występować w każdym przypadku. Ostatecznie wspomnieć należy, że wymienione powyżej możliwe przychody gminne mają charakter jednorazowy. Stwierdzić należy zatem, że o ile mogą mieć one przełożenie na koszty budowy infrastruktury, o tyle nie odpowiadają potrzebom wynikającym z kosztów jej utrzymania w latach następnych. Na płaszczyźnie stałych przychodów do budżetu gminy, wynikających ze stanu zagospodarowania przestrzennego, wspomnieć należy o podatku od nieruchomości. To one zatem, z punktu widzenia budżetu lokalnego, stanowiąc mogą ważną składową umożliwiającą utrzymanie oraz ewentualną modernizację infrastruktury technicznej.

Podatki od nieruchomości są podatkami lokalnymi stanowiącymi dochody własne gminy. Jego opodatkowaniu podlegają nieruchomości lub obiekty budowlane, nie związane z produkcją rolniczą, nie będące własnością jednostek samorządu terytorialnego bądź Skarbu Państwa oraz nie znajdujące się pod wodami płynącymi czy drogami publicznymi. Podstawą opodatkowania nieruchomości jest w przypadku gruntów ich powierzchnia, a w przypadku budynków lub ich części – ich powierzchnia użytkowa. Ustawodawca określił górne granice stawek podatku od nieruchomości, jednak ich szczegółowe określenie jest zadaniem rady gminy. Podatek od nieruchomości normuje ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (ze zmianami).

Innym podatkiem wynikającym z tytułu posiadania gruntu jest podatek rolny. Jego opodatkowaniu podlegają grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza, nie będących własnością jednostek samorządu terytorialnego bądź Skarbu Państwa. Gospodarstwo rolne musi ponadto spełniać warunek dotyczący minimalnej powierzchni ponad 1 ha użytków rolnych lub użytków przeliczeniowych. Podatek rolny normuje ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (ze zmianami).

Taka konstrukcja prawna stwarza możliwość ominięcia płatności podatku od nieruchomości i uiszczenia w zamian podatku rolnego. Problemem wynikającym z takich praktyk jest zatem niedoinwestowanie budżetów lokalnych wynikających z naliczania niewłaściwych podatków.

2. Cel, zakres i metoda badawcza

Celem badań jest sprawdzenie skali zjawiska naliczania niewłaściwych podatków lokalnych z tytułu posiadania nieruchomości. Znajomość skali zjawiska może być przydatną informacją przy decyzjach dotyczących aktualizacji danych ewidencyjnych. Może także pomóc odpowiedzieć władzom lokalnym na pytanie, na jakim poziomie spodziewać się można zwiększonych wpływów do budżetu gminy. Badaniami objęto trzy wsie położone w bliskim sąsiedztwie Środy Śląskiej: Ciechów, Ogrodnicę, Szczepanów. Powiat średzki graniczy bezpośrednio z powiatem grodzkim miasta Wrocławia. Badania bazują na porównaniu stanu obowiązującego w ewidencji gruntów, budynków i lokali ze stanem faktycznego użytkowania, zweryfikowanym w terenie. W badaniach przeprowadzono analizę różnic ilościowych i jakościowych pomiędzy stanem ewidencyjnym a stanem faktycznym w użytkowaniu gruntów oraz różnic w dochodach gminy z tytułu podatków lokalnych z tytułu posiadania nieruchomości.

3. Wyniki badań

Weryfikacja terenowa stanu użytkowania gruntów wykazała rozbieżności między stanem ewidencyjnym a stanem faktycznym. Stan wyjściowy określony na podstawie danych ewidencyjnych w żadnym z trzech przypadków nie był zgodny z rzeczywistością. W każdym z przypadków odnotowano różnice, jeśli chodzi o zabudowę mieszkaniową (w tym użytki rolne zabudowane), w przypadku zabudowy przemysłowej zmiana odnotowano w Ciechowie oraz Ogrodnicy, a w przypadku innych form zabudowy w Ciechowie i Szczepanowie. Zmiany te w ujęciu ilościowym przedstawiono poniżej (tab. 1). Można zatem stwierdzić, że dane pochodzące z rejestru państwowego są niezgodne ze stanem faktycznym i mogą mieć wpływ na stan finansów publicznych na szczeblu lokalnym.

Tabela 1. Rozbieżności między stanem ewidencyjnym a stanem faktycznym nieruchomości

	Ciechów		Ogrodnica		Szczepanów	
	stan wyjściowy	liczba zmian	stan wyjściowy	liczba zmian	stan wyjściowy	liczba zmian
Tereny zabudowy mieszkaniowej, w tym użytki rolne zabudowane	175	14	58	16	330	51
Tereny zabudowy przemysłowej	3	2	0	1	9	0
Inne tereny zabudowane	107	26	2	0	22	6

Źródło: badania własne.

Badania uwidoczniły kilka typowych mechanizmów skutkujących niższymi stawkami podatkowymi. Do najpopularniejszych należą dwa zjawiska. Pierwszym z nich jest ujawnienie zabudowy mieszkaniowej jako zabudowy zagrodowej (zabudowa związana z działalnością gospodarstw rolnych). Dzięki temu możliwe jest odprowadzenie w całości podatku rolnego zamiast podatku od nieruchomości. Takie przykłady miały miejsce w każdej z analizowanych miejscowości. Drugim typem zabiegów w celu obniżenia podatku jest wyznaczanie działki budowlanej pod budynkiem wraz z wytyczeniem drogi do niego prowadzącej. Teren otaczający budynek i drogę przeznaczony jest natomiast zgodnie z ewidencją na inne cele, najczęściej rolnicze. Taki przypadek odnotowano między innymi w Ciechowie (rys. 1).



Rys. 1. Przykład sytuacji katastralnej skutkującej obniżeniem podatku z tytułu posiadania nieruchomości

Źródło: opracowanie własne.

Weryfikacja w terenie dowiodła, że część nieruchomości otaczająca budynek, uwidoczniła w ewidencji gruntów i budynków jako pastwisko (Ps), użytkowana jest

w rzeczywistości niezgodnie z funkcją rolniczą. Funkcjonalnie zauważyć można związek między zabudową mieszkaniową jednorodzinną a terenem ją otaczającym (rys. 2). Obszar ten pełni funkcję przydomowego ogrodu, co sprawia, że w ewidencji gruntów i budynków cała nieruchomość powinna być uwidoczniiona jako działka budowlana.



Rys. 2. Faktyczny stan użytkowania nieruchomości

Źródło: opracowanie własne.

W celu określenia faktycznego wpływu rozbieżności ewidencyjnych na stan budżetu gminy skorzystano z obowiązujących stawek podatkowych dla różnych podatków lokalnych z tytułu posiadania nieruchomości. Podstawą prawną określenia różnic w stawkach podatkowych była uchwała nr XXIII/188/12 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 26 września 2012 r. Stawki podatkowe przy różnych wariantach podatków z tytułu posiadania nieruchomości były podstawą kalkulacji luki budżetu lokalnego powstałego w wyniku błędów rejestrowych. W kalkulacjach tych rozróżniono konkretne rozbieżności między stanem ewidencyjnym a stanem faktycznym. Określono zarówno liczbę różnic, jak i wielkość zmian w jednostce powierzchni. Pierwsza informacja szczegółowo pokazuje, między jakimi użytkami najczęściej dochodzi do nieścisłości. Konkretna powierzchnia natomiast umożliwia samo obliczenie rozbieżności między podatkiem naliczonym faktycznie a tym, który powinien być naliczony. Wyniki tych różnic przedstawiono poniżej (tab. 2, rys. 3).

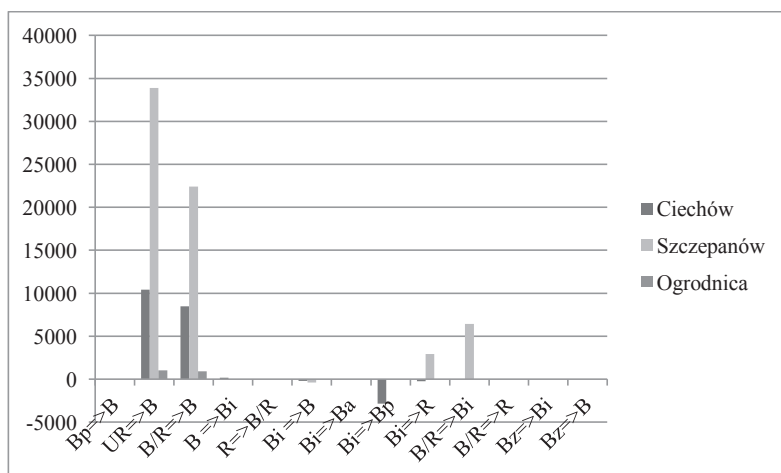
Warto zauważyć, że niektóre rozbieżności skutkują zawyżoną stawką podatkową dla właścicieli nieruchomości. Administracja działa więc w tych przypadkach na niekorzyść obywateli, co może wiązać się z dodatkowymi problemami dla samorządów, np. odwołaniem lub zaskarżeniem wysokości opłat. W większości przypadków

jednak rozbieżności w wysokości naliczonych podatków są niekorzystne dla gminy. Tworzą lukę w jej przychodach, która utrudnia stabilizację sytuacji finansów publicznych. Wartości pomniejszonych przychodów w przypadku badanych miejscowości są bardzo różne i nie uprawniają do generalizacji i określania średniej wielkości luki. Badania potwierdzają jednak, że różnice między faktycznym użytkowaniem gruntów a stanem wynikającym z ewidencji mogą wpłynąć na uszczuplenie dochodów gminy. Największa z odnotowanych różnic sięga prawie 43 tys. zł w skali wsi. W każdym z badanych przypadków największy wpływ na powstanie luki miało uwidocznienie nieruchomości jako UR, kiedy w rzeczywistości był to teren B.

Tabela 2. Wpływ rozbieżności między stanem ewidencyjnym a stanem faktycznym nieruchomości na podatki

Rodzaj zmiany	Ciechów			Szczepanów			Ogrodnica		
	liczba zmian w szt.	wielkość zmian w ha	wielkość zmian w zł	liczba zmian w szt.	wielkość zmian w ha	wielkość zmian w zł	liczba zmian w szt.	wielkość zmian w ha	wielkość zmian w zł
Bp => B	6	0,24	0,00	9	0,47	0,00	1	0,02	0,00
UR => B	29	2,44	10 403,55	60	7,95	33 896,81	3	0,24	1 023,30
B/R => B	22	1,88	8 460,00	33	4,98	22 410,00	1	0,2	900,00
B => Bi	20	0,04	172,00	-	-	-	-	-	-
R => B/R	-	-	-	13	1,54	0,00	5	0,46	0,00
Bi => B	1	0,05	-215,00	2	0,09	-387,00	-	-	-
Bi => Ba	2	4,73	0,00	-	-	-	1	0,01	0,00
Bi => Bp	1	0,66	-2 838,00	-	-	-	-	-	-
Bi => R	2	0,03	-256,91	1	0,34	2 911,68	-	-	-
B/R => Bi	-	-	-	3	0,75	6 422,81	-	-	-
B/R => R	-	-	-	-	-	-	6	0,74	0,00
Bz => Bi	1	0,14	0,00	1	0,4	0,00	1	0,04	0,00
Bz => B	-	-	-	-	-	-	1	0,03	0,00
Suma	84	10,21	7265,64	122	16,52	42844,30	18	1,71	1023,30

Źródło: badania własne.



Rys. 3. Wpływ rozbieżności między stanem ewidencyjnym a stanem faktycznym nieruchomości na podatki

Źródło: opracowanie własne.

4. Podsumowanie i wnioski

Współczesnym zmianom w zagospodarowaniu przestrzennym obszarów wiejskich często nie towarzyszą odpowiednie zmiany informacji w ewidencji gruntów i budynków. Sytuacja taka wpłynąć może niekorzystnie na stan finansów publicznych w gminach. Biorąc pod uwagę stale rosnące zadłużenie gmin w Polsce oraz rosnące zobowiązania, chociażby w tytułu realizacji części celów publicznych, wydaje się, że koniecznością jest uregulowanie sytuacji naliczania podatków lokalnych z tytułu posiadania nieruchomości. Podjęcie działań w tym względzie może pomóc ustabilizować sytuację budżetów w wielu samorządach lokalnych. Niniejsze badania pozwalają sformułować następujące wnioski:

- Przekształcenia funkcjonalno-przestrzenne zachodzące w przestrzeni nie zawsze są odzwierciedlone w ewidencji gruntów i budynków, co skutkować może zaniżeniem przychodów gminnych.
- W wyniku zaniżenia przychodów w skali jednej wsi do budżetu mogą nie wpłynąć środki rzędu ponad 40 tys. zł rocznie.
- Odnotowanymi mechanizmami naliczania zaniżonej wartości podatku jest ujawnianie zabudowy mieszkaniowej jako zabudowy zagrodowej (towarzyszącej gospodarstwu rolnym) oraz wyznaczanie nieruchomości budowlanej tylko pod budynkami.
- Najczęstszym i mającym największy wpływ na obliczenie podatku w niewłaściwej wysokości jest ujawnianie zabudowy mieszkaniowej jako zabudowy zagrodowej.

- Kontrola okresowa zapisów w operacie ewidencji gruntów może w sposób istotny wpłynąć na poziom dochodów gminy i bardziej sprawiedliwy (zgodny ze stanem rzeczywistym) udział społeczności lokalnej w podatkach lokalnych.

Literatura

- Bober J., Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mazur S., Nelicki A., Nowotarski B., Puzyna W., Surówka K., Zachariasz I., Zawicki M., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013.
- Heldak M., Stacherzak A., Kazak J., *Zobowiązania gminy wynikające z planu miejscowego w zakresie budowy dróg*, [w:] Studia i materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, Olsztyn 2012.
- Kajdanek K., *Pomiędzy miastem a wsią*, Nomos, Kraków 2011.
- Kazak J., Szewrański S., *The use of geoinformation in issues of land acquisition for road developments*, [w:] Real Estate Management and Valuation [w druku].
- Kozłowski S. (red.), *Żywiłowe rozprzestrzenianie się miast. Narastający problem aglomeracji miejskich w Polsce*, Studia nad zrównoważonym rozwojem, t. 2, Katedra Ochrony Środowiska KUL, Komitet „Człowiek i Środowisko” przy Prezydium PAN, Białystok-Lublin-Warszawa 2006.
- Uchwała nr XXIII/188/12 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 26 września 2012 r. [http://www.sro-daslaska.pl/www/upload_module/wysiwyg/budzet_ps_fib/2013/podatek%20nieruchomosci.pdf].
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, t.j., Dz. U. z 2013 r., poz. 1381.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, t.j., Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j., Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.

FUNCTIONAL AND SPATIAL TRANSFORMATION AND THE REAL ESTATE TAXES

Summary: Functional and spatial transformations in rural areas in recent years have often not been supported by updating the data in the register of plots, buildings and apartments. The role of the register is to collect the data about the use of real estates for calculating real estate taxes. Neglecting the actual cadastral data can therefore affect the incorrect real estate tax calculation, and may affect the condition of the Polish municipal budgets. The paper will present cases of selected rural areas located in the neighborhood of Środa Śląska. The study will identify quantitative and qualitative differences between the data in register and actual use of real estates. Discrepancies between the data were the basis for calculations of differences in income in local taxes. Studies showed that in the current situation of divergent data in case of one village even more than 40000 PLN cannot be paid to the municipal budget.

Keywords: real estate cadastre, local taxes, transformation of rural areas.