

# REFORMA OPODATKOWANIA NIERUCHOMOŚCI JAKO WARUNEK GRUNTOWNEJ REFORMY FINANSÓW LOKALNYCH W POLSCE

## I. Negatywne zjawiska w rozwoju finansów lokalnych w Polsce

Zjawisk negatywnych w rozwoju finansów lokalnych w Polsce jest wiele, a na liczne z nich zwracali już uwagę wielokrotnie zarówno specjaliści<sup>1</sup>, jak i działacze samorządowi oraz ich organizacje<sup>2</sup>. Dlatego niżej wskażę tylko te zjawiska negatywne, które mają w mojej ocenie największe znaczenie, ogólnie je tylko charakteryzując.

1. Zupełnie niezrozumiałe jest, dlaczego zdecydowano się na takie rozwiązania reform ustrojowych, (które weszły w życie od 1 stycznia 1999 r.), a także liczne rozwiązania różnych ustaw dotyczących gmin, które w ewidentny sposób naruszają określone zapisy Konstytucji RP oraz Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. Gros tych naruszeń dotyczy finansów jednostek samorządu terytorialnego. Bez większych trudności można bowiem wykazać, że liczne przepisy ustawy o dochodach JST w latach 1999–2001, ustawy o finansach publicznych, a także kilku innych aktów prawnych regulujących finanse lokalne nie są zgodne z art. 15 ust. 1 Konstytucji (ustrój terytorialny RP zapewnia decentralizację **władzy** publicznej) oraz z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji (zasada adekwatności), a także z art. 9 pkt 1–4 EKST (zasady posiadania własnych zasobów, samodzielnego decydowania o ich przeznacze-

- 
- 1 Np. Z. Gilowska, Finansowanie samorządu terytorialnego według ustaw o finansach publicznych oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 3; też: Finansowanie samorządu terytorialnego. Przesłanki i bariery, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2; E. Kornberger-Sokołowska, realizacja zasady adekwatności w procesach decentralizacji finansów publicznych, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 3.
  - 2 Zob. np. opinię Zarządu Związku Miast Polskich, „Wspólnota” 2000, nr 49; A. Porawski, Finanse-stan obecny, „Wspólnota” 2000, nr 39.

niu, adekwatności, pochodzenia przynajmniej części zasobów z opłat i podatków, których wysokość mają prawo ustalać społeczności lokalne)<sup>3</sup>. W moim rozumieniu fakt, że Parlament zdecydował się na wprowadzenie w zakresie finansów samorządu terytorialnego licznych rozwiązań naruszających zasady Konstytucji oraz EKST (która w polskim systemie prawnym ma charakter aktu ponadustawowego), jest wyrazem ambiwalentnego stosunku Parlamentu do problemu decentralizacji finansów publicznych, który dał podstawę władzy wykonawczej do podejmowania bieżących działań, pogarszających stan finansów lokalnych w ostatnich trzech latach w Polsce.

2. Truizmem jest już twierdzenie, że reformy ustrojowe, a także rozwiązania odnoszące się w ostatnich latach do gmin, zdecentralizowały zadania (wydatki) bez odpowiedniej decentralizacji środków (władztwa finansowego). Nie wszyscy jednak dostrzegają bezpośredni związek między narastaniem trudności w finansach lokalnych, a pogłębiającą się dysproporcją wydatków i dochodów własnych JST. Skalę tej dysproporcji pokazują dane zawarte w poniższej tabeli.

Tabela 1. Stosunek wydatków i dochodów (po wyeliminowaniu transferów wewnątrz sektora finansów publicznych) JST do dochodów i wydatków sektora finansów publicznych oraz wartości PKB, w wybranych latach w Polsce

Lp.	Wyszczególnienie	1991	1995	1998	1999
1	Wydatki JST do wydatków sektora finansów publicznych (w %)	12,8	15,4	20,2	25,2
2	Dochody JST do dochodów sektora finansów publicznych (w %)	12,7	12,9	15,8	15,5
3	Wydatki JST do wartości PKB	5,8	7,6	9,3	11,5
4	Dochody JST do wartości PKB	5,6	6,1	6,8	6,5

Źródło: Obliczenia własne, na podstawie danych zawartych w: W. Ziółkowska, *Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie*, Poznań 2000, s. 27 i 28 oraz *Rocznik Statystyczny GUS* 1992, 1996, 1999, 2000.

3 Por. Z. Gilowska, *Finansowanie samorządu terytorialnego według...*

W mojej ocenie, skala narastających trudności w sytuacji finansowej „jst.” jest odzwierciedleniem i następstwem zwiększającej się rozbieżności między wydatkami i dochodami (pomniejszonymi o transfery) JST. Zwiększająca się systematycznie rola transferów państwowych w finansowaniu wydatków JST działa bowiem podwójnie negatywnie: po pierwsze, transfery te nie pokrywają w pełni zwiększających się wydatków, a po drugie, nie dają one możliwości przeznaczania dodatkowych środków na pokrycie brakujących wydatków ze źródeł własnych JST.

3. W literaturze przedmiotu przyznaje się powszechnie, że samodzielność (autonomia) finansowa JST jest tym większa, im większy jest udział dochodów własnych w strukturze dochodów samorządu. Wpływ JST na kształtowanie wysokości tych dochodów jest bowiem relatywnie największy, a ponadto mają one względnie pewny charakter, co ma kapitalne znaczenie dla stabilności finansów lokalnych. Brak tych niewątpliwych zalet wskazuje na zasadność niezaliczania do dochodów własnych JST udziałów w podatkach państwowych, lecz wydzielenie ich w odrębną kategorię, którą w statystykach co najwyżej zrównuje się, ale nie identyfikuje z dochodami własnymi. Są one uznawane za względnie neutralne dla samodzielności (autonomii) finansowej JST, podobnie jak subwencje ogólne. Z kolei dotacje celowe z omawianego punktu widzenia traktuje się jako barierę a nawet instrument zaprzeczający samodzielności (autonomii) finansowej samorządu terytorialnego. Oznacza to, że samodzielność (autonomia) finansowa samorządu terytorialnego jest tym mniejsza, im większy jest udział dotacji celowych w jego finansowaniu. Proporcje poszczególnych rodzajów dochodów w finansowaniu JST w wybranych latach ostatniej dekady w Polsce przedstawia poniższa tabela.

Tabela 2. Udział podstawowych kategorii dochodów w finansowaniu JST w wybranych latach w Polsce (w %)

Dochody JST (rodzaje)	1991	1995	1998	1999
Dochody ogółem w tym:	100	100	100	100
– dochody własne	45,6	41,1	35,6	28,1
– udziały w podatkach państwowych	28,9	23,1	24,7	15,6

– subwencje ogólne (wraz z subwencją oświatową)	13,5	15,2	25,4	34,1
– dotacje celowe	12,0	20,6	14,3	22,2

Źródło: obliczenia własne, na podstawie danych z: Roczniki Statystyczne GUS za lata 1992, 1996, 1999 i 2000.

Przedstawione dane wskazują na obniżający się udział dochodów własnych w finansowaniu zadań JST (spadek z 45,6% w 1991 r. do 28,1% w 1999 r.) w ostatnim dziesięcioleciu w Polsce. W nawiązaniu do danych zawartych w tabeli 3 można skonstatować, że procesom decentralizacji zadań i wydatków nie towarzyszą w tym okresie procesy adekwatnego zwiększania samodzielności (autonomii) finansowej samorządu terytorialnego.

Istotnym wydaje się pytanie, jak reforma ustrojowa wpłynęła na decentralizację finansów publicznych oraz samodzielność (autonomię) finansową samorządu terytorialnego? Z danych publikowanych wynika, że wzrost wydatków JST w 1999 r. w stosunku do 1998 r. (przed reformą) wyniósł 138,9%, co nie jest rezultatem zaskakującym. Z kolei udział wydatków gmin w całości wydatków JST wynosił w 1999 r. 49,9%, miast na prawach powiatu – 30,3%, powiatów – 14,8%, zaś województw samorządowych – 5%.

Słabości finansowej powiatów i województw po reformie ustrojowej towarzyszy ułomność tych jednostek pod względem ich samodzielności (autonomii) finansowej. Świadczy o tym niewielki (a w odniesieniu do powiatów – wręcz symboliczny) udział dochodów własnych w ich finansowaniu, przy dominującym znaczeniu w tym zakresie dotacji celowych. Zjawiska te ilustruje poniższa tabela.

Tabela 3. Struktura dochodów budżetowych poszczególnych szczebli (rodzajów) JST w 1999 r. w Polsce (w%)

Wyszczególnienie	Zbiorcze JST	Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa samorządowe
Dochody własne	28,1	37,0	29,9	4,3	1,6
Udziały	15,6	17,8	18,9	1,9	16,4

Subwencje ogólne	34,1	36,6	29,6	44,4	34,7
Dotacje celowe	22,2	11,6	21,6	49,4	47,3
Całość dochodów	100	100	100	100	100

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Rocznika Statystycznego GUS, Warszawa 2000.

Uwzględniając więc dwa zasadnicze aspekty decentralizacji finansów publicznych: decentralizację wydatków (zadań) i decentralizację władztwa w zakresie dochodów publicznych (można uznać, że w odniesieniu do szczebla gminnego (gminy i miasta na prawach powiatów) decentralizacja finansów publicznych w Polsce została poważnie zaawansowana, chociaż w ostatnich latach wzrostowi wydatków tego szczebla towarzyszy znacznie wolniejszy wzrost władztwa w zakresie dochodów publicznych. Natomiast decentralizacja finansów publicznych na rzecz powiatów i województw samorządowych dopiero się rozpoczęła. Bardzo ograniczoną decentralizację wydatków uzupełnia bowiem symboliczna wręcz decentralizacja władztwa w zakresie dochodów publicznych, zaś finansowanie budżetów powiatów i województw samorządowych prawie w 50% dotacjami celowymi czyni je bliższymi zdekoncentrowanym budżetom wojewody, niż modelowi finansowania zdecentralizowanych JST. Eliminacja tych słabości decentralizacji finansowej wyznacza kierunki przyszłej reformy finansów lokalnych w Polsce, o ile art. 15 ust. 1 Konstytucji RP nie ma pozostać tylko deklaracją intencji.

4. Pierwszymi symptomami trudności finansowych samorządu terytorialnego, świadczącymi o wkraczaniu w etap kryzysu finansów lokalnych, jest trwała tendencja do zmniejszania wydatków inwestycyjnych i zwiększania zadłużenia oraz rosnąca ilość budżetów deficytowych JST. Wstępne dane o wykonaniu budżetów JST w 2000 r., a także o budżetach planowanych na 2001 r. zdają się potwierdzać, że wszystkie te negatywne symptomy występują na przestrzeni trzech ostatnich lat w polskich finansach lokalnych<sup>4</sup>.

4 Zob. np. P. Karpiński, Rosną apetyty na kredyty, „Wspólnota” 2001, nr 7; M. Weber, Budżety samorządowe 2001, „Wspólnota” 2001, nr 9.

5. Do zjawisk negatywnych w finansach lokalnych w ostatnich latach w Polsce należy zaliczyć także konfrontacyjny charakter rozwiązywania kwestii finansowych na linii: rząd – samorząd terytorialny, w którego budowaniu zdecydowanie większy udział należy przypisać stronie rządowej. Świadectwem tego jest zbędny konflikt wokół Karty Nauczyciela, finansowania Urzędów Pracy, próby rządowej „reformy” dochodów JST w 2000 r. (tzw. Projekt Millera) itp. Przyjmując za oczywiste, że w relacjach między rządem i samorządem terytorialnym dominującą rolę odgrywał rząd należy uznać, że to właśnie jego działania były ważną przyczyną negatywnych zjawisk w finansach lokalnych (zaniżanie podstaw subwencji i dotacji, przekazywanie znacznych ich części pod koniec roku, brak konsultacji, instrumentalne traktowanie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego itp.)<sup>5</sup>.

6. Do trudności finansowych JST przyczyniły się także bez wątpienia negatywne zjawiska i błędy w funkcjonowaniu samego samorządu terytorialnego. Dostrzegali je wyborcy, kontrole NIK, prasa, parlamentarzyści. W demokratycznym państwie prawnym władza publiczna może działać wyłącznie w granicach przewidzianych prawem, dziwić więc mogą gwałtowne protesty samorządowców przeciwko prawnym granicom ich wynagrodzeń i diet (gdy takie granice istnieją np. dla Prezydenta, Premiera, ministrów), zbyt dużo zdaje się być na szczęblu lokalnym naruszeń ustawy o zamówieniach publicznych, przejawów korupcji, „błędów” prywatyzacyjnych itp. Wszystkie te zjawiska mają bezpośredni, negatywny wpływ na stan finansów poszczególnych JST. Doświadczenia te pokazują, że do „niewidzialnej ręki” demokracji lokalnej, tak jak do „niewidzialnej ręki” rynku, należy podchodzić z dużą ostrożnością i uwagą.

## 2. Czy kryzys finansów lokalnych w Polsce

„Kryzys finansów lokalnych to zjawisko, o którym mówi się zawsze, ale nie rozwiązuje nigdy” – mawiał jeden z autorów francuskich

---

5 Wszystkie te negatywne zjawiska dokładnie omawia tygodnik „Wspólnota”, w licznych opracowaniach publikowanych w 2000 r.

początku lat siedemdziesiątych<sup>6</sup> – kiedy większość tamtejszych specjalistów i działaczy lokalnych uważała, że finanse lokalne we Francji znalazły się w stanie głębokiego kryzysu<sup>7</sup>. Stan finansów związków lokalnych we Francji charakteryzowały wówczas głębokie niedobory finansowe wielu gmin, ich znikoma samodzielność finansowa, nie pozwalająca na poprawę sytuacji we własnym zakresie, nadmierna centralizacja i uznaniowość w udostępnianiu środków związkom lokalnym<sup>8</sup>, a także zdecydowanie konfrontacyjny charakter stosunków między władzą centralną i związkami lokalnymi, uzewnętrzniający się zwłaszcza w ich relacjach finansowych, gdyż władza centralna rezygnując wcześniej z innych form nadzoru, zachowała sobie nad jednostkami lokalnymi „nadzór przez sakiewkę”<sup>9</sup>. Wypada przy tym zaznaczyć, że organy państwowe bynajmniej nie lekcewały problemu, podejmując wiele prób reformowania systemu, były to jednak zawsze rozwiązania doraźne, które zmieniając szczegóły, starały się zachować „filozofię systemu napoleońskiego”. Dopiero zdecydowane reformy decentralizacyjne z lat 1982–1983 zmieniły generalnie relacje między związkami lokalnymi i władzami centralnymi, wprowadzając decentralizację „głęboką i zuchwałą”, której istotnym elementem była decentralizacja finansowa. Dzisiaj, po 18 latach funkcjonowania nowych rozwiązań we Francji uznaje się, że sytuacja finansowa związków lokalnych jest w pełni zadowalająca, a przeprowadzone reformy decentralizacyjne ocenia się jednoznacznie pozytywnie<sup>10</sup>.

Stan kryzysu finansów lokalnych w latach siedemdziesiątych przeżywały także Włochy. Władza centralna, skoncentrowana na funkcjonowaniu regionów i stwarzaniu preferencyjnych zasad ich rozwoju dopuściła do uszczuplenia kompetencji gmin, które zmuszone do zaspakajania podstawowych potrzeb lokalnych zadłużyły się na rynku kredytowym do poziomu zagrażającego bezpieczeństwu finansów publicz-

6 P. Lalumière, *Les finances publiques*, Paris 1976.

7 Np. J. Cathelineau, *Finances publiques*, Paris 1976; *La réforme des collectivités locales vue de Province*, Paris 1980.

8 Zob. E. Ruśkowski, *Podstawowe problemy prawne finansów lokalnych we Francji*, Białystok 1983.

9 C. Wiener, *Aktualne przeobrażenia władzy terenowej we Francji*, (w:) *Tendencje rozwoju władzy lokalnej w współczesnym świecie*, Warszawa 1976.

10 Zob. np. M. Bouvier, *Finanse lokalne we Francji*, Warszawa 1999.



nych. Dlatego od 1977 r. zdecydowano się na radykalną reformę finansów lokalnych (gminnych) polegającą na oddłużeniu gmin, w zamian za szerszą kontrolę ich działalności<sup>11</sup>.

Także Polska zna w historii samorządu terytorialnego kryzys(y) finansów lokalnych. W latach 1930–1935 nastąpiło w naszym kraju załamanie finansów lokalnych, którego aspektami były: gwałtowny spadek dochodów budżetów lokalnych, co przy niemożliwości adekwatnej redukcji ich wydatków prowadziło do deficytów budżetowych, które próbowano likwidować wysokim zadłużeniem, związanym z zaciąganiem kredytów na skrajnie niekorzystnych warunkach. Skutkiem tej sytuacji była przypadkowość wydatków, rezygnacja z wykonywania wielu działań (w tym ważnych inwestycji infrastrukturalnych), a także trudności w bieżącym funkcjonowaniu związków lokalnych, gdyż ich wierzyciele dokonywali zajmowania majątku samorządowego, w tym biur, maszyn do pisania, a nawet krzesł<sup>12</sup>. Wypada tu podkreślić, że poprawa sytuacji finansowej samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej nastąpiła w połowie lat trzydziestych bez zasadniczej reformy ich finansów, wskutek poprawy sytuacji gospodarczej kraju oraz działań administracyjnych, porządkujących funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Przygotowaną gruntowną reformę finansów lokalnych przerwał wybuch II wojny światowej.

Na podstawie przedstawionych w pkt 1 opracowania negatywnych zjawisk w rozwoju finansów lokalnych w Polsce można wnioskować, że ich stan nie odpowiada żadnej z wyżej przedstawionych sytuacji określanych mianem „kryzysu finansów lokalnych”, chociaż najbardziej przypomina sytuację gmin francuskich w końcu lat siedemdziesiątych. Należy przy tym pamiętać, że omówione kryzysy nie pojawiły się nagle, lecz były następstwem wielu narastających latami zjawisk negatywnych i zaniechanych głębszych reform. Dlatego, sprzeciwiając się głosom o istniejącym już kryzysie finansów lokalnych w Polsce uważam, że znajdują się one na drodze zmierzającej ku takiemu kryzysowi, jest jednak jeszcze czas, aby tej negatywnej tendencji zapobiec.

---

11 Zob. E. Buglione, F. Merloni, V. Santantonio, L'Italie, (w:) La réforme des collectivités locales en Europe, Paris 1984.

12 Por. np. W. Gajewski, Ciernista droga, „Samorząd” 1931, nr 34, s. 702–703. Zob. także A.W. Zawadzki, Finanse samorządu terytorialnego w latach 1918–1939, Warszawa 1971.



### 3. O konieczności gruntownej reformy finansów lokalnych w Polsce

Zasygnalizowane wyżej, negatywne zjawiska w finansach lokalnych w Polsce dały o sobie znać głównie w ostatnich trzech latach. Ich generatorem były przede wszystkim władze centralne. Dopiero w ostatnich miesiącach niektórzy specjaliści zwrócili uwagę na tendencje „recentralizacyjne” w Polsce<sup>13</sup>. Moim zdaniem tendencje te istniały od dawna i były związane z interesami branżowymi; zostały one zminimalizowane w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, natomiast pod koniec ostatniej dekady można zaobserwować ich wyraźną ofensywę. Już ustawy ustrojowe, ustawa o finansach publicznych oraz utworzenie kas chorych zostały przeprowadzone pod ich wyraźnym wpływem. W tych okolicznościach założenia o decentralizacji państwa, której musi towarzyszyć decentralizacja finansów publicznych stały się „grą pozorów”, w ramach której realizowano przede wszystkim interesy branżowe, co w finansach publicznych zaowocowało rozkwitem państwowych funduszy celowych, agencji rządowych, utworzeniem kas chorych itd. Była to forma ucieczki przed decentralizacją środków na rzecz samorządu terytorialnego, któremu obecny, okrojony budżet państwa nie ma już obiektywnych możliwości przekazywania środków. Dlatego po zapowiadanej reformie finansów lokalnych, która ma nastąpić w 2001 r. (z datą wejścia w życie od 1 stycznia 2002 r.) nie należy się spodziewać zbyt wiele. Z całą pewnością ograniczy się ona co najwyżej do zmiany form powiązań budżetu państwa i finansów samorządowych, nie przysporzy natomiast dodatkowych środków tym ostatnim. Może to złagodzić na jakiś czas aktualne trudności finansowe JST, nie zlikwiduje natomiast ich przyczyn, odkładając o kilka kolejnych lat konieczną, głęboką reformę finansów lokalnych w Polsce. Reforma taka wymaga jednak wcześniejszego uporządkowania finansów państwa, okrzepnięcia samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach oraz powszechnego przekonania, że tylko państwo demokratyczne, z głęboką decentralizacją władzy (która nie istnieje bez decentralizacji finansowej), może skutecznie sprostać wyzwaniom

---

13 Myśli takie można znaleźć w felietonach Z. Gilowskiej i M. Kuleszy, publikowanych w 2001 r. na łamach tygodnika „Wspólnota”.

współczesności. Wydaje się, że integracja Polski z Unią Europejską będzie jednoznacznie sprzyjała tym procesom, zdecydowanie je przyspieszając. Sprzyjającym czynnikiem dla kompleksowej reformy finansów lokalnych będzie także wprowadzenie „podatku katastralnego”.

#### **4. Wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości jako ważny warunek i element reformy polskich finansów lokalnych**

Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce może być obecnie traktowana jako „cel sam w sobie”, gdyż jej dokonanie jest niezbędne zarówno ze względu na niedoskonałości obowiązującego systemu<sup>14</sup>, jak i standardy europejskie. Winna otworzyć ona nowe możliwości przed JST w Polsce, zwiększając ich władztwo podatkowe. Brak tego ostatniego jest natomiast jednym z podstawowych mankamentów obowiązującego systemu finansów lokalnych w Polsce. Dlatego reforma opodatkowania nieruchomości winna być postrzegana szerzej, nie tylko jako racjonalizacja podsystemu podatków lokalnych (opodatkowania nieruchomości), lecz jako ważny element naprawy całego systemu finansów lokalnych.

Jeśli powyższe założenie uznać za prawidłowe, wówczas ważnym zagadnieniem w konstrukcji nowego podatku katastralnego staje się nie tylko racjonalne ukształtowanie tzw. zmiennych cech tego podatku oraz instrumentacji służącej ustalaniu podstawy opodatkowania, lecz także granic ciężaru opodatkowania, a także repartycji tego podatku między poszczególne szczeble (rodzaje) JST. Założyć należy więc, że określone wpływy z nowego podatku winny trafić do budżetów wszystkich JST, a więc gmin, powiatów i województw.

Realne władztwo podatkowe samorządu terytorialnego w podatkach obligatoryjnych realizuje się natomiast głównie poprzez uprawnienie do ustalania wysokości stawek opodatkowania (w granicach określonych ustawowo) oraz możliwość przyznawania generalnych i indywidualnych ulg i zwolnień podatkowych. Dlatego, jeżeli w wyniku reformy opodatkowania nieruchomości określony zakres władztwa

---

14 Wskazał na nie L. Etel w pracy: *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Białystok 1998.

podatkowego miałyby przypaść wszystkim JST – a limine należy wykluczyć koncepcję udziałów różnych szczebli JST we wpływach z nowego podatku. Pozostaje więc powrót do koncepcji dodatków na rzecz wyższych szczebli samorządu terytorialnego do podatku, który z naturalnych i oczywistych względów winien być podstawowym dochodem gmin. Wysokość tych dodatków dla powiatów i województw należy uznać na dzisiaj za sprawę otwartą, podobnie zresztą jak granice ciężaru opodatkowania podatkiem podstawowym na rzecz gmin. Poszukiwać ich należy między wysokością aktualnych obciążeń opodatkowania nieruchomości, a zmniejszaniem ciężarów opodatkowania podatkami państwowymi (zwłaszcza zaś podatkami dochodowymi). Zmniejszający się ciężar opodatkowania w tych ostatnich podatkach byłby szansą na wzrost ciężaru opodatkowania nowym podatkiem od nieruchomości oraz – tym samym – na wzrost znaczenia dochodów własnych w finansowaniu JST.

Jest sprawą oczywistą, że przyjęcie powyższej koncepcji konstrukcji nowego podatku od nieruchomości czyni koniecznymi do rozwiązania wiele skomplikowanych zagadnień, determinujących granice władztwa podatkowego JST w tym podatku, zwłaszcza zaś zagadnienia zachowania pożądanych proporcji między wysokością opodatkowania poszczególnych rodzajów nieruchomości i grup podatników. Newralgiczny, wręcz wrogi autonomii podatkowej JST, jawi się tu jednak problem wyrównywania różnic między poszczególnymi JST w dochodach z tego podatku. Stworzenie jednak optymalnego systemu finansów lokalnych opartego na autonomii podatkowej, odpowiedzialności radnych względem wyborców oraz regulacji przez państwo systemu nierówności jest obiektywną koniecznością<sup>15</sup>, którą Polska musi zrealizować, mając szansę wykorzystania w tym celu bogatych doświadczeń zagranicznych oraz współpracy z zagranicznymi partnerami.

---

15 Takie założenia przyjęto m.in. w projekcie reformy finansów lokalnych we Francji, zob. – Commission pour l'avenir de la décentralisation, Rapport Mauroy au Premier Ministre « Refonder l'action publique locale », source: Site Web du Premier Ministre.