

Joanna Piekut
Akademia Finansów i Biznesu Vistula – Warszawa

WADY I ZALETY WPROWADZENIA PODATKU KATASTRALNEGO

Streszczenie

Celem rozważań jest przedstawienie zakresu, który będzie obejmował podatek katastralny, reguły określenia wartości katastralnej oraz sposoby szacowania wartości katastralnej z ogólnych reguł wyceny nieruchomości. Omówiono tematykę ulg i zwolnień, górne limity stawek, koszty wprowadzenia nowego podatku, a także jego wpływ na rynek nieruchomości. Wprowadzenie podatku wiąże się ze znacznym wzrostem kosztów wynajmu nieruchomości oraz negatywnym nastawieniem inwestorów do inwestowania w nieruchomości, gdyż wzrost wartości nieruchomości wiązałby się ze wzrostem podatku.

Słowa kluczowe: podatek, podatek katastralny.

Kody JEL: H2

Wprowadzenie

Celem publikacji jest omównienie podatku katastralnego oraz przedstawienie wad i zalet jego wprowadzenia w Polsce.

Obecnie w Polsce w przypadku gruntów i nieruchomości mieszkaniowych obowiązuje tzw. podatek od nieruchomości. Jego wysokość zależy od powierzchni nieruchomości. Stawki określane są przez władze lokalne, jednak maksymalna wysokość podatku jest ograniczona. Stawki maksymalne są określane przez ministra finansów. Obowiązujący obecnie podatek od nieruchomości, podatek rolny i leśny zastąpi podatek katastralny.

Podatek katastralny

Podatek katastralny, zwany także *ad valorem*, to podatek, którego podstawą jest wartość katastralna nieruchomości. Wyceny masowe nieruchomości będą polegać na szacowaniu jedynie nieruchomości reprezentatywnych w danej gminie. Proces ten nie będzie uwzględniał wyceny każdej nieruchomości z osobna. Powstanie w ten sposób wartość urzędowa, ujawniona w katastrze nieruchomości. To właśnie obecna ewidencja gruntów i budynków po niezbed-

nych przygotowaniach organizacyjnych oraz technicznych, zostanie przekształcona w kataster – publiczny rejestr danych o gruntach i budynkach.

Dyskusja nad wprowadzeniem w Polsce podatku katastralnego trwa nieprzerwanie od kilkunastu lat. Daje się przy tym zauważyć dużą niechęć właścicieli nieruchomości – potencjalnych podatników – do wszelkich zmian w obowiązującym systemie opodatkowania nieruchomości. Niechęć ta wynika przede wszystkim z faktu, że podatnicy obawiają się wzrostu opodatkowania ich majątku nieruchomego, który – ich zdaniem – nastąpi po wprowadzeniu podatku od wartości nieruchomości. I to powoduje, że w Polsce wszelkie działania zmierzające do wprowadzenia nowoczesnego podatku od nieruchomości napotykać na zdecydowany opór. Jest to zjawisko charakterystyczne dla wszelkich reform podatkowych. Podatnicy boją się, że pod płaszczykiem reformy zostanie zwiększone ich opodatkowanie. Obawy te w przypadku reformy opodatkowania nieruchomości są tak silne, że większość podatników nie wiedząc nawet, co to jest kataster i podatek od wartości nieruchomości, jest przeciwna ich wprowadzeniu w Polsce.

W literaturze przedmiotu oraz dyskusjach dotyczących podatku katastralnego podkreśla się, iż powinien on bazować na następujących założeniach:

- Podatek katastralny zastąpi funkcjonujące obecnie podatki: od nieruchomości, rolnej i leśnej. W związku z tym wszystkie rodzaje nieruchomości będące własnością lub znajdujące się w posiadaniu innych podmiotów byłyby opodatkowane na podstawie jednolitych zasad, co nie jest równoznaczne z tym, iż w ich ramach nie istniałyby specyficzne reguły opodatkowania poszczególnych rodzajów nieruchomości (np. gruntów rolnych i leśnych). Ustanowienie jednego obciążenia dla wszystkich rodzajów nieruchomości przyczyniłoby się do wyeliminowania przytoczonych wcześniej niedoskonałości obowiązujących regulacji, jak chociażby uciekanie od zapłaty podatku od nieruchomości, trudności z właściwą klasyfikacją nieruchomości jako podlegającej określonemu podatkowi oraz określeniem podmiotu, na którym spoczywa obowiązek podatkowy. Pożądane jest, aby ustawodawca, definiując podatnika, zastąpił określenie „posiadacz” nieruchomości terminem „władający” nieruchomością, ponieważ obejmuje ono nie tylko posiadacza w rozumieniu art. 336 Kodeksu cywilnego, ale także dzierżyciela, powiernika oraz zarządcę nieruchomości. Wykształciłoby się kryterium podmiotu zobowiązanego do płacenia podatku od nieruchomości, bez względu na tytuł prawny i inne okoliczności z tym związane.
- Podatek katastralny powinien obejmować nie tylko nieruchomości w rozumieniu Kodeksu cywilnego, lecz również innego rodzaju obiekty oraz konstrukcje budowlane (np. tymczasowe budynki, wiaty, parkany, baseny, szklarnie itp.). Przepisy w zakresie podatku katastralnego powinny w tym zakresie być spójne z regulacjami Prawa budowlanego, zawierającego precyzyjne definicje budynku, budowli i obiektu budowlanego. Przedmiotem

podatku powinny być objęte także nieruchomości rolne i leśne, co jest konsekwencją zasygnalizowanego powyżej postulatu likwidacji podatku rolnego i leśnego. Podejściem optymalnym byłoby objęcie od początku wszystkich gruntów nową daniną, lecz ze względu na specyfikę opodatkowania gruntów rolnych i lasów i istniejące obecnie relatywnie niskie obciążenie podatkiem rolnym i leśnym nieodzowne wydaje się ustanowienie okresu przejściowego. Powinien być zachowany dotychczasowy poziom obciążeń podatkowych tego rodzaju gruntów. Wzrost obciążenia powinien być dokonywany w drodze likwidacji niektórych ulg i zwolnień oraz udzielenia radom gminy kompetencji do podwyższania stawek tych podatków.

- odstawę opodatkowania w nowym podatku powinna stanowić wartość nieruchomości pochodząca z fiskalnego katastru nieruchomości, prowadzonego przez samorządowe urzędy katastralne funkcjonujące na szczeblu powiatu. Wartość katastralna powinna być oszacowana w drodze powszechnej taksacji nieruchomości, co umożliwiłoby uniknięcie kosztów wyceny indywidualnej dokonywanej przez rzeczoznawców. Reguły określania wartości katastralnej będącej podstawą opodatkowania omawianego podatku zostały sprecyzowane w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Wartość katastralna nieruchomości na podstawie art. 150 ust. 4 przytoczonej ustawy, określana jest za pośrednictwem powszechnej taksacji nieruchomości przez organy prowadzące kataster nieruchomości. Ustala się ją w wyniku oszacowania nieruchomości reprezentatywnych dla poszczególnych typów nieruchomości na obszarze danej gminy. Czynności techniczne w zakresie określenia wartości nieruchomości reprezentatywnych oraz sporządzenia map i tabel taksacyjnych należą do kompetencji rzeczoznawców majątkowych.

Mapy taksacyjne sporządzane są w celu oznaczenia jednostkowych wartości gruntów, położonych na terenie o zbliżonych czynnikach przesądzających o wartości rynkowej gruntów. Przez odniesienie tej wartości do powierzchni gruntu otrzymuje się jego wartość katastralną. W podobny sposób ustalana jest wartość poszczególnych części składowych gruntów (budynków, budowli, konstrukcji nie stanowiących odrębnego od gruntu przedmiotu własności). W tym celu dla wymienionych obiektów ustala się jednostkowe wartości powierzchni i ujmuje w tabelach taksacyjnych. Wartość katastralna obiektu będącego częścią składową gruntu oblicza się jako iloczyn jego powierzchni zaewidencjonowanej w katastrze nieruchomości oraz wartości jednostkowej wykazanej w tabelach taksacyjnych. W taki sposób ustala się wartość katastralną lokali oraz budynków będących odrębnymi od gruntu przedmiotami własności. Mapy i tabele taksacyjne tworzone są przez organ prowadzący kataster oraz udostępniane do publicznego wglądu. Roszczenia i zarzuty pod adresem zapisów znajdujących się w mapach i tabelach taksacyjnych mogą zgłaszać osoby mające ku temu interes prawny. Rada gminy po rozpatrzeniu zarzutów, podejmuje uchwałę

w celu nadania mocy urzędowej mapom i tabelom taksacyjnym. Osoby nieusatsfakcjonowane sposobem rozwiązania wniesionego zarzutu mogą złożyć skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wartości nieruchomości wpisane do katastru mogą być aktualizowane z urzędu bądź na wniosek podatnika na podstawie indywidualnego oszacowania nieruchomości. Ustawa nie precyzuje terminu przeprowadzenia pierwszej taksacji nieruchomości. Rada Ministrów została zobowiązana do uregulowania w drodze rozporządzenia zasad, trybu przeprowadzenia oraz jej kontroli.

Sprecyzowanie reguł określania wartości katastralnej w ustawie „niepodatkowej” jest rozwiązaniem rozsądnym z minimum dwóch powodów. Zasady ustalania tej wartości są nieodzowną częścią unormowanego w ustawie o gospodarce nieruchomościami systemu wyceny nieruchomości. Wydzielenie sposobu szacowania wartości katastralnej z ogólnych reguł wyceny nieruchomości wiązałoby się z koniecznością regulowania tych samych kwestii (np. sposobów określania wartości nieruchomości, zasad funkcjonowania rzeczoznawców majątkowych) w identyczny sposób w dwóch odrębnych ustawach. Ponadto, za wyłączeniem z ustawy o podatku od nieruchomości reguł szacowania wartości katastralnej przemawia rozpiętość tej tematyki. Uwzględnienie jej w projektowanej ustawie skutkowałoby zwiększeniem objętości tego aktu, co zmniejszyłoby jej przejrzystość i czytelność.

- Górne limity stawek procentowych podatku powinny być wskazane w ustawie z możliwością ich różnicowania przez radę gminy. Wyznaczenie stawki maksymalnej dla danej kategorii nieruchomości wiąże się z przeprowadzeniem badań symulacyjnych, co redukowałoby ryzyko szybkiego wzrostu obciążenia podatkowego nieruchomości. Stawki nowego podatku powinny być tak skalkulowane, aby kwota podatku katastralnego była porównywalna do kwot płaconych obecnie. Rady gmin powinny w drodze uchwały wyznaczać stawki obowiązujące w danym roku podatkowym. W szczególnych sytuacjach organy te powinny posiadać kompetencje do uchwalania stawek powyżej stawek maksymalnych, z ustawowym ograniczeniem tego uprawnienia, np. do 10% stawki maksymalnej. Kompetencja ta spełniałaby funkcję „zaworu bezpieczeństwa” w początkowej fazie funkcjonowania nowej ustawy, gdy należy spodziewać się zjawiska niedostosowania wysokości stawki ustawowej – jednolitej na terytorium całego kraju – do specyfiki konkretnej gminy.
- Ustawa o podatku katastralnym powinna zawierać ograniczony katalog ulg i zwolnień istniejących w obowiązujących podatkach, bowiem zostały one ukształtowane w różnych okresach i nie odzwierciedlają uporządkowanego systemu, ukierunkowanego na realizację jasno sprecyzowanych celów. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że wolne od opodatkowania mają być budowle wykorzystywane na potrzeby publicznego transportu kolejowego, portów morskich, lotnisk czy wytwarzania energii elektrycznej lub ciepłej, jeśli ich eksploatacja związana jest z prowadzeniem działalności

gospodarczej, w której można ujmować koszty dotyczące opodatkowania tego typu nieruchomości. O braku precyzyjnych kryteriów przesądzających o możliwości zwolnienia świadczy chociażby fakt, że korzystają z niego linie energetyczne, a podobne do nich w zakresie funkcji i znaczenia dla gospodarki narodowej, linie telekomunikacyjne nie są objęte tym zwolnieniem. Określając ustawowy katalog nieruchomości zwolnionych z nowego podatku trzeba ustalić cele, które mają być osiągnięte za pośrednictwem zwolnień, a następnie sprawdzić katalog ulg i zwolnień pod tym kątem, eliminując te, które nie są zasadne. Rada gminy powinna być kompetentna do ustanowienia na określonym obszarze całkowitych zwolnień podatkowych o charakterze przedmiotowym. Ważną kwestią, która powinna zostać poddana dyskusji jest możliwość wprowadzenia ulg „inwestycyjnych”, zachęcających do budowy i rozbudowy obiektów służących do prowadzenia działalności gospodarczej, z zakresu infrastruktury socjalnej i mieszkaniowej oraz budownictwa mieszkaniowego.

- Podatek katastralny powinien być uiszczany na podstawie o następujących reguł. Osoby prawne i jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej dokonywałyby w wyniku samo obliczenia ratalnych wpłat podatku do budżetu gminy właściwej z punktu widzenia położenia nieruchomości. Z kolei osoby fizyczne wpłacałyby podatek opierając się na decyzji wymiarowej wydanej przez organ prowadzący kataster nieruchomości. Zasadna jest również możliwość wymiaru tego podatku przez organ podatkowy wszystkim podatnikom w formie decyzji, ponieważ w pierwszym stadium obowiązywania nowego podatku podatnicy będą mieli trudności z jego określeniem. Z drugiej strony, urzeczywistnienie tej koncepcji znacznie rozszerzyłoby zakres obowiązków organów podatkowych, szczególnie w dużych gminach miejskich, w związku z przygotowaniem, wydaniem i doręczeniem znacznie większej liczby decyzji wymiarowych, co zwiększyłoby koszty realizacji tego świadczenia. Rezygnacja z samodzielnego wymiaru podatku katastralnego przez osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej w początkowej fazie obowiązywania podatku nie eliminuje problemu, lecz jedynie odsuwa go w czasie, dlatego też wydaje się, że podatek katastralny powinien być opłacany na obecnych zasadach.

Podatek katastralny – wady

Dotychczasowe działania podejmowane w celu zreformowania istniejącego systemu opodatkowania w Polsce, mimo powszechnego przekonania o konieczności zmian, nie przyczyniły się do wprowadzenia opodatkowania podatkiem katastralnym.

O podatku bazującym na wartości nieruchomości czasami mówi się negatywnie „podatek kastralny” czy „podatek katastrofalny”. Takie postępowanie

jest wynikiem obaw Polaków dotyczących katastrofy budżetu domowego i utraty własności na skutek niewypłacalności. Obywatele mają świadomość wartości posiadanych nieruchomości i tego, że nowy sposób opodatkowania wiąże się ze znacznie wyższym obciążeniem finansowym.

Złą stroną tego sposobu opodatkowania jest skomplikowany algorytm, na bazie którego wyceniane są masowo nieruchomości. Ponadto, koszt jego implementacji jest bardzo duży ze względu na konieczność stworzenia zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach, co wymaga m.in. uzupełnienia i uporządkowania danych w Ewidencji Gruntów i Budynków oraz Księgach Wieczystych.

Wprowadzenie podatku katastralnego wiąże się ze wzrostem kosztu wynajmu nieruchomości oraz zniechęceniem inwestorów do inwestowania w nieruchomości, gdyż wzrost wartości nieruchomości wiązałby się ze wzrostem podatku.

Koszty wprowadzenia nowego systemu i ewidencji nieruchomości określa się na ok. 2 mld zł, co przekracza zarówno możliwości finansowe budżetu państwa, jak i jednostek samorządowych. Roczne koszty aktualizacji katastru nieruchomości oraz utrzymania systemu informatycznego szacuje się na ok. 155 mln zł.

Podatek katastralny – zalety

Wprowadzenie podatku tego typu ma również wiele zalet, które można podzielić na dwie grupy – fiskalne i pozafiskalne. Do fiskalnych należą:

- Efektywność i elastyczność wpływów z podatku od nieruchomości opartego na dynamicznej, rynkowej podstawie jako źródła dochodów budżetów lokalnych. W wyniku przyrostu wartości nieruchomości, zwiększa się automatycznie wysokość podatku, bez konieczności zmiany stawek podatkowych. W związku z tym wzrost gospodarczy w skali krajowej będzie przekładał się na zwiększenie wartości nieruchomości, a co za tym idzie wzrost wartości majątków poszczególnych posiadaczy nieruchomości. W związku z posiadaniem stabilnego źródła dochodów, gminy, w razie konieczności zadłużenia (zaciągnięcia kredytu w banku komercyjnym czy też wyemitowania obligacji), byłyby wiarygodnym uczestnikami na rynku kapitałowym. Poza tym w wyniku stosowania katastru opartego na technikach informatycznych, umożliwiających sprawne przekazywanie zgromadzonych informacji, poprawiłoby się funkcjonowanie samorządowych administracji podatkowej, przekładające się na wzrost efektywności poboru i egzekucji podatków.
- Z założenia podatek katastralny realizowałby tzw. sprawiedliwość podatkową, na bazie której powinien być płacony proporcjonalnie do wartości nieruchomości. Tej okoliczności najbardziej obawiają się właściciele, których

dochody kształtują się na znacznie niższym poziomie niż rzeczywista wartość ich nieruchomości. Należy podkreślić, że wysokość należnego podatku znacząco wzrośnie w odniesieniu do nieruchomości atrakcyjnych pod względem lokalizacyjnym, jak i użytkowym. Wyeliminowane zostaną sytuacje, w których wymagające remontu, duże domy w słabej lokalizacji będą obciążane bardziej niż niewielkie podmiejskie wille. Poza tym nastąpi ożywienie na rynku nieruchomości. Właściciele nie użytkowanych nieruchomości, które nie będą zapewniały dochodu, a wręcz przynosiły straty w postaci obciążenia podatkowego, chętniej będą je sprzedawać. W związku z tym wzrośnie dostępność nieruchomości na rynku, przez co ich ceny spadną.

Do zalet pozafiskalnych należy zaliczyć:

- Zwiększenie znaczenia mechanizmów rynkowych w obrocie nieruchomościami. Zróżnicowanie wysokości zobowiązań podatkowych w zależności od wartości nieruchomości wpłynie na przebudowę struktury przestrzennej polskich miast i zwiększenie ich wydajności ekonomicznej, albowiem nieopłacalne będzie posiadanie w atrakcyjnej lokalizacji nieruchomości, która nie jest odpowiednio użytkowana i traktowana jedynie jako lokata kapitału. Decyzje inwestorów ukierunkowane na rachunek ekonomiczny będą sprzyjały racjonalnemu eksploataowaniu terenów, co będzie zapobiegało zbyt niemu rozproszeniu struktury przestrzennej miast. Rezultatem socjalistycznego podejścia nieuwzględniającego czynników rynkowych w gospodarowaniu nieruchomościami jest niewłaściwa, w wielu polskich miastach eksploatacja terenów zlokalizowanych w centrum, które służą mało wydajnym zadaniom, takim jak np. tereny kolejowe, ogródki działkowe czy też obiekty wojskowe. Z kolei peryferia są niejednokrotnie przeznaczane na budownictwo mieszkaniowe, co utrudnia funkcjonowanie lokalnej społeczności oraz zwiększa koszty.
- Zwiększanie lokalnej demokracji za pośrednictwem przejrzystości omawianego źródła dochodów, co pozwala na ocenę wykorzystania środków i egzekwowania odpowiedzialności z tego tytułu przez władze samorządowe.
- Podatek katastralny w warunkach polskiej gospodarki może być rozważany także z punktu widzenia procesów prywatyzacyjnych w kategorii sprawiedliwości społecznej, ponieważ osoby, które dostały majątek w drodze prywatyzacji będą wpłacały tym wyższy podatek, im większa będzie wartość rynkowa nieruchomości.

System katastralny, wraz ze wszystkimi jego konsekwencjami, mógłby sprawić korzyści zarówno dla finansów państwa, jak i rozwoju gospodarczego. Władze lokalne na ogół są zainteresowane zwiększeniem wpływów budżetowych, a ponieważ podatek katastralny stanowiłby dochód własny gmin, jego implementacja spowodowałaby prawdopodobnie poprawę klimatu inwestycyjnego i przyciągnęła wiele projektów inwestycyjnych, które pozytywnie

wpłynęłyby na rozwój gmin i ich promocję. Ponadto możliwa byłaby wówczas w miarę realna wycena majątku narodowego, usprawnienie racjonalnego zarządzania nieruchomościami, a także ulepszenie działań w zakresie kredytowania czy ubezpieczeń.

Podsumowanie

Mimo wielu zalet wprowadzenie podatku katastralnego ma swoje mankamenty, bowiem wymaga stworzenia od podstaw bardzo kosztownego katastru nieruchomości oraz przeszkolenia dużej liczby osób, które dokonują masowej wyceny nieruchomości, przygotowują specjalne mapy i tabele taksacyjne. Następnie mapy i tabele musiałyby trafić do wglądu społeczeństwa, które mogłoby zgłaszać poprawki i ostatecznie, dopiero po ich weryfikacji, gmina miałaby możliwość nałożenia takiego podatku.

Jak wynika z powyższego, wprowadzenie podatku katastralnego wymaga czasu, pracy i dużych nakładów finansowych. Jest mało prawdopodobne, aby taki podatek został wprowadzony w najbliższym czasie.

Bibliografia

- Brzeski W.J., Frenen R. (1999), *Uzasadnienie reformy formuły ad valorem w gospodarstwach transformacji*, „Świat Nieruchomości”, nr 28.
- Orłowski H. (1999), *Podatek katastr(of)alny*, „Rzeczpospolita” 21.06.
- Sikorski J. (2003), *Wybrane problemy opodatkowania nieruchomości według wartości w Polsce*, (w:) Pomorska A. (red.), *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, Wydawnictwo UMCS, Lublin.
- Wójtowicz K. (2007), *System opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- http://www.profuturo.agh.edu.pl/pliki/Referaty_IV_KKMU/NE/MOLDOCH_JUSTYNA.pdf

Advantages and Disadvantages of Introduction of Cadastral Tax

Abstract

An aim of considerations is to present the scope which will comprise cadastral tax, the rules of determination of cadastral value as the ways of cadastral value estimation out of the general rules of real estate appraisal. The author discussed the subjects of benefits and exemptions, the rates upper limits, costs

of new tax introduction as well as its impact on the real estate market. The tax introduction is connected with a significant growth of costs of real estate rent as well as negative attitude of investors to invest in real estate as the growth of real estate value would be connected with tax growth.

Key words: tax, cadastral tax.

JEL codes: H2

Artykuł nadesłany do redakcji w czerwcu 2014 r.

© All rights reserved

Afiliacja:

mgr Joanna Piekut

Akademia Finansów i Biznesu Vistula

Instytut Zarządzania Ryzykiem

ul. Stokłosa 3

02-787 Warszawa

tel.: 22 457 23 00

e-mail: jp251@o2.pl