

*Magdalena Polańska**

PRZESŁANKI I SKUTKI WPROWADZENIA PODATKU KATASTRALNEGO

Podatki obciążające nieruchomości należą do grupy podatków majątkowych. Choć ich konstrukcja różni się znacznie w poszczególnych krajach, generalną zasadą jest, iż – z nielicznymi wyjątkami – zasilają one przeważnie budżety lokalne¹.

Istnieje kilka przyczyn tego zjawiska:

– przedmiot opodatkowania tymi podatkami jest nieruchoma własność, która z definicji nie może zmienić lokalizacji, więc nieruchomość zapewnia bezpieczne, stabilne wpływy podatkowe. Nawet jeśli właściciel zmienia miejsce zamieszkania, nieruchomość pozostaje w tym samym miejscu, a nowy właściciel będzie kontynuował opłacanie podatku,

– przedmiot opodatkowania jest trudny do ukrycia, więc z założenia niełatwo uniknąć płacenia podatku od nieruchomości,

– podatek od nieruchomości dotyczy całej populacji, opiera się więc na bazie na tyle szerokiej, by zapewnić samorządom lokalnym wystarczające wpływy. Z wymienionych wyżej powodów dochód z tego podatku jest w zasadzie stabilny i dający się przewidzieć²,

– lokalne stopy podatku od nieruchomości mogą zmieniać się bez dużego ryzyka migracji mieszkańców, ponieważ decyzje o lokalizacji wynikają z wielu przyczyn, nie zawsze natury fiskalnej.

Światowe rozwiązania w zakresie konstrukcji podatków związanych z nieruchomościami są różnorodne. W Europie Zachodniej dominuje przyjęcie

* Mgr, doktorantka w Katedrze Finansów i Bankowości Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ W niektórych krajach podatki od nieruchomości są odprowadzane w całości do budżetu państwa. Jest tak np. w Belgii i Szwecji. Por. E. Chojna-Duch, E. Kronberg-Sokołowska, *Dochody gmin z podatków i opłat*, Twigger, Warszawa 1998, s. 49.

² K. Messere, *20th Century Taxes and Their Future*, „Bulletin for International Fiscal Documentation” 2000, No 1, s. 18.

za podstawę opodatkowania wartości nieruchomości. Podatek, którego podstawą jest wartość nieruchomości wynikająca z katastru nieruchomości, nosi nazwę podatku katastralnego lub podatku *ad valorem*³. Katastrem określany jest rejestr poszczególnych jednostek ewidencyjnych ziemi oraz znajdujących się na niej obiektów⁴.

W Polsce nieruchomości były i są obiektami fiskalnymi, ale do tej pory wysokość podatku (z wyjątkiem opodatkowania budowli) uzależniona była od powierzchni, a nie od wartości nieruchomości. Zmieni się to wraz z wprowadzeniem podatku *ad valorem*, czyli od wartości obiektu⁵. Realizacja tej reformy została już rozpoczęta.

Celem artykułu jest dokonanie charakterystyki obecnego systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem niedoskonałości funkcjonujących rozwiązań, które mogą zostać wyeliminowane poprzez wprowadzenie podatku katastralnego.

1. OBECNY SYSTEM OPODATKOWANIA NIERUCHOMOŚCI W POLSCE

W myśl art. 46 kodeksu cywilnego nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Prawo polskie wyróżnia więc trzy rodzaje nieruchomości – gruntowe, budynkowe i lokalowe. W Polsce można mówić o systemie opodatkowania nieruchomości, czyli o zbiorze podatków obowiązujących jednocześnie, których przedmiotem jest władanie nieruchomością⁶. Tak rozumiany system opodatkowania nieruchomości obejmuje trzy podatki:

- podatek od nieruchomości,

³ *Ad valorem* – łac. „według wartości”; por. W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych*, WP, Warszawa 1989.

⁴ J. Rudowski, *Kataster nieruchomości: potrzeby i oczekiwania systemu fiskalnego*, „Świat Nieruchomości” 1999, nr 26, s. 7.

⁵ M. Załączna, *Uwarunkowania prawne decyzji o inwestowaniu w nieruchomości*, [w:] *Inwestowanie w nieruchomości*, red. E. Kucharska-Stasiak, Instytut Nieruchomości VALOR, 1999, s. 76.

⁶ Poprzez „władanie” rozumie się korzystanie z nieruchomości na podstawie określonego tytułu prawnego, jak również bez tytułu prawnego, na zasadzie fizycznego korzystania z nieruchomości stanowiącej własność innego podmiotu. Za: L. Etel, *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Temida 2, Białystok 1998.

- podatek rolny,
- podatek leśny.

1.1. CHARAKTERYSTYKA PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI

Podatek od nieruchomości uregulowany jest w *Ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych*⁷. Obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości, zgodnie z art. 2 ww. ustawy, ciąży na osobach fizycznych, osobach prawnych oraz jednostkach organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, które:

- są właścicielami lub samoistnymi posiadaczami nieruchomości albo obiektów budowlanych nie złączonych trwale z gruntem,
- są użytkownikami wieczystymi nieruchomości lub ich części,
- są posiadaczami nieruchomości albo obiektów budowlanych nie złączonych trwale z gruntem, stanowiących własność Skarbu Państwa bądź gminy, jeżeli posiadanie wynika z umowy zawartej z właścicielem lub z innego tytułu prawnego, a także umowy zawartej z Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa albo z ustanowionego zarządu,
- posiadają bez tytułu prawnego nieruchomości lub ich części albo obiekty budowlane nie złączone trwale z gruntem, stanowiące własność Skarbu Państwa bądź gminy, z wyjątkiem nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub będących w zarządzie Lasów Państwowych.

Artykuł 3 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wymienia jako przedmiot opodatkowania:

- budynki lub ich części,
- budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, innej niż działalność rolnicza bądź leśna,
- grunty nie objęte przepisami o podatku rolnym lub leśnym,
- grunty objęte przepisami o podatku rolnym bądź leśnym, związane z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza lub leśna.

Podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości stanowi:

- dla budynków lub ich części – powierzchnia użytkowa,
- dla budowli – ich wartość, stanowiąca podstawę obliczenia amortyzacji,
- dla gruntów – powierzchnia tych gruntów.

⁷ *Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych*. DzU, 1991, nr 9, poz. 31 z późn. zm.

Podstawa opodatkowania podatku od nieruchomości jest więc zróżnicowana i zależy od rodzaju nieruchomości.

Wysokość stawek podatku od nieruchomości jest określona w art. 5 *Ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*. Stawki te są zróżnicowane w zależności od rodzaju i przeznaczenia nieruchomości, w szczególności od tego, czy nieruchomość jest związana z prowadzeniem działalności gospodarczej. Stawki podatku od nieruchomości są określane przez radę gminy, z tym że podatek ten nie może przekroczyć kwot określonych w ustawie. Jednocześnie stawki określane przez radę gminy nie mogą być niższe niż 50% górnych granic stawek określonych w ustawie⁸.

1.2. CHARAKTERYSTYKA PODATKU ROLNEGO

Podatek rolny jest uregulowany *Ustawą z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym*⁹. Opodatkowaniu tym podatkiem podlegają grunty gospodarstw rolnych. Ustawa, w art. 2 definiuje, co należy uznać za gospodarstwo rolne. Jest to obszar użytków rolnych, gruntów pod stawami oraz sklasyfikowanych w operatach ewidencyjnych jako użytki rolne, gruntów pod zabudowaniami związanymi z prowadzeniem tego gospodarstwa, o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub o powierzchni użytków rolnych przekraczających 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność bądź znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej lub osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej nie mającej osobowości prawnej. W myśl ustawy nie stanowią więc gospodarstwa rolne grunty, których powierzchnia nie przekracza 1 ha. Bez znaczenia natomiast dla wyznaczenia podmiotu opodatkowania pozostaje fakt wykorzystania gruntu na prowadzenie działalności rolniczej. Jeśli jednak grunty objęte przepisami o podatku rolnym związane są z prowadzeniem działalności gospodarczej, to podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości¹⁰.

Podstawę opodatkowania podatkiem rolnym stanowi liczba hektarów przeliczeniowych, ustalonych według faktycznej powierzchni rodzajów i klas użytków rolnych wynikających z ewidencji gruntów oraz zaliczenie do jednego z czterech okręgów podatkowych¹¹.

⁸ E. Chojna-Duch, E. Kronberg-Sokołowska, *Dochody gmin...*, s. 70.

⁹ *Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym*, tekst jednolity – DzU, 1993, nr 94, poz. 431.

¹⁰ E. Chojna-Duch, E. Kronberg-Sokołowska, *Dochody gmin...*, s. 103.

¹¹ Tak ukształtowana podstawa opodatkowania wywołuje spór na temat zaliczania podatku rolnego do podatków przychodowych lub majątkowych. Przeważa pogląd, że jest to podatek majątkowy, podstawę opodatkowania stanowi bowiem powierzchnia, a obowiązek podatkowy jest związany wyłącznie z władaniem gruntami gospodarstwa rolnego.

1.3. CHARAKTERYSTYKA PODATKU LEŚNEGO

Podatek leśny uregulowany jest przepisami *Ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach*¹². Opodatkowaniu tym podatkiem podlegają wszystkie lasy, z wyjątkiem:

- nie związanych z gospodarką leśną,
- zajętych na ośrodki wypoczynkowe, działki budowlane i rekreacyjne,
- wyłączonych decyzjami administracyjnymi z gospodarki leśnej na cele inne niż gospodarstwa leśna.

Jego podatnikami są osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej, które są właścicielami lub posiadaczami gruntów leśnych. Podstawą opodatkowania podatkiem leśnym jest liczba hektarów przeliczeniowych, ustalana według powierzchni zajmujących przez główne gatunki drzew w drzewostanie i klas bonitacji drzewostanu dla głównych gatunków drzew – wynikająca z planu urządzenia lasu bądź uproszczonego planu urządzenia lasu, sporządzonego zgodnie z ustawą o lasach.

Cechą charakterystyczną tych trzech podatków jest więc to, że podstawę opodatkowania stanowi powierzchnia gruntów (może to być powierzchnia fizyczna – jak w podatku od nieruchomości, albo przeliczeniowa – występująca w konstrukcji podatku rolnego i leśnego). Powierzchnia jest również podstawą opodatkowania budynków. Jedynie w przypadku budowy podstawę opodatkowania stanowi ich wartość. Wymienione podatki są powtarzalnymi podatkami rocznymi. Organami podatkowymi w zakresie tych podatków są władze gmin.

2. GŁÓWNE WADY OBOWIĄZUJĄCEGO SYSTEMU OPODATKOWANIA NIERUCHOMOŚCI

W literaturze można spotkać wiele zarzutów stawianych tak skonstruowanemu systemowi opodatkowania nieruchomości¹³. Autorzy wskazują na szereg mankamentów, z których najistotniejsze wymieniono poniżej.

2.1. PODATKI ZWIĄZANE Z NIERUCHOMOŚCIAMI NIE GENERUJĄ WYSTARCZAJĄCYCH WPLYWÓW DO BUDŻETU GMINY

Podatki od nieruchomości powszechnie uważa się za ważne źródło dochodów budżetów lokalnych. Są one wręcz najważniejszym źródłem

¹² *Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach*, DzU, 1991, nr 101, poz. 444 z późn. zm.

¹³ Por.: L. Etel, *Reforma opodatkowania...*

dochodów lokalnych w wielu krajach wysoko rozwiniętych. Dotyczy to zwłaszcza krajów anglojęzycznych (Irlandia, Nowa Zelandia, Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Kanada, Australia) oraz Holandii, gdzie stanowią ponad 50% wszystkich wpływów z tytułu podatków lokalnych¹⁴.

W Polsce w roku 1998 suma dochodów z podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego w skali kraju wynosiła nieco ponad 13% dochodów gmin (dla porównania w roku 1996 udział tych podatków sięgał 17%), z czego największe znaczenie miał podatek od nieruchomości (11,3% dochodów gmin w 1998 r.)¹⁵. Nie jest to mało, ale w porównaniu z danymi dotyczącymi szczególnie innych członków OECD oraz ze względu na wielkie potrzeby rozbudowy systemów infrastruktury, wskaźnik ten jest stanowczo za niski¹⁶.

Na słabą wydajność polskiego systemu opodatkowania nieruchomości wpływa wiele czynników. Wymienić wśród nich przede wszystkim trzeba:

a) Brak odpowiedniej ewidencji nieruchomości.

Jedną z podstawowych informacji, jakimi winna dysponować gmina w celu urzeczywistnienia zasady powszechności opodatkowania i ustalenia prawidłowego wymiaru podatku, jest wiarygodna ewidencja podmiotów i przedmiotów opodatkowania. W systemie opodatkowania nieruchomości jednym z najbardziej newralgicznych elementów jest brak pełnej ewidencji nieruchomości.

Powierzchnia, która jest podstawą opodatkowania w podatku od nieruchomości w założeniu ma wynikać z ewidencji gruntów i budynków. W rzeczywistości funkcjonuje jedynie ewidencja gruntów (w dużej mierze zdezaktualizowana), dane o innych przedmiotach podlegających opodatkowaniu są zaś albo fragmentaryczne (np. w odniesieniu do budynków), albo w ogóle nie istnieją (ewidencja budowli)¹⁷. Lasy i grunty leśne opodatkowane są na podstawie informacji wynikających z planów urzędzenia lasów, których wiarygodność z uwagi na nieaktualizowanie danych tam zawartych jest niewielka¹⁸. Ewidencja nie tylko nie zawiera wielu niezbędnych, z fiskalnego punktu widzenia, informacji, ale nawet znajdujące się w niej dane nie są w pełni wiarygodne, z uwagi na brak ich terminowej aktualizacji. Szacuje się, że rozbieżności między stanem ujętym w ewidencji a stanem faktycznym sięgają co najmniej 20%¹⁹. Administrowanie podatkiem przy

¹⁴ E. Chojna-Duch, E. Kornberg-Sokołowska, *Dochody gmin...*, s. 49.

¹⁵ Obliczenia na podstawie *Roczników Statystycznych GUS z lat 1997 i 1999*.

¹⁶ W. J. Brzeski, R. Frenzen, *Uzasadnienie formuły „ad valorem” w gospodarkach transformacji: korzyści pozafiskalne*, „Świat Nieruchomości”, 1999, nr 28, s. 46.

¹⁷ G. Nowecki, *Kataster fiskalny*, „Przegląd Podatkowy” 1999, nr 6, s. 24.

¹⁸ Dodatkowo, wprowadzony system opodatkowania lasów i gruntów leśnych okazał się systemem skomplikowanym z uwagi na sposób ustalania podstawy i wymiar podatku przy równoczesnej niskiej efektywności ze względu na niewielkie wpływy.

¹⁹ G. Nowecki, *Kataster...*, s. 22.

braku aktualnych baz danych o nieruchomościach prowadzone jest często w sposób nieskuteczny, nie pozwalając na zapewnienie efektywności jego poboru.

b) Niespójność przepisów regulujących zasady opodatkowania nieruchomości i ich mała precyzja, co stwarza możliwości ucieczki od płacenia tych świadczeń przez podatników.

Obecnie jednym z najczęściej spotykanych sposobów uciekania przed relatywnie wysokim podatkiem od nieruchomości jest płacenie podatku rolnego przez osoby, które nie prowadzą działalności rolniczej. Powodem takiego postępowania jest fakt, że obciążenie podatkowe nieruchomości właściciela gospodarstwa rolnego jest znacznie łagodniejsze niż w przypadku pozostałych rodzajów nieruchomości. W aktualnie obowiązującej definicji gospodarstwa rolnego nie ma wymogu wykorzystania gruntu gospodarstwa do prowadzenia działalności rolniczej czy też produkcji rolnej. Pozwala to na ucieczkę przed wyższym podatkiem i jest sposobem stosowanym zwłaszcza przez osoby nabywające duże arealy gruntów, bardzo często pod przysłę inwestycje²⁰.

c) Dużą liczbę zwolnień ustawowych, dotyczących podatku od nieruchomości, określonych w wielu różnych ustawach, co znacznie ogranicza potencjalne dochody gmin z tego tytułu. Trudno w takiej sytuacji mówić o powszechności opodatkowania nieruchomości. Łatwość udzielania ulg i zwolnień w postaci aktów prawa miejscowego, często nie mających uzasadnienia, powoduje dalsze ograniczanie dochodów gmin²¹.

Zwolnienia z podatku od nieruchomości mogą wynikać z trzech źródeł: *Ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, odrębnych ustaw i uchwały rady gminy²². Obecnie obowiązującymi ustawami, które rozszerzają zakres zwolnień są przede wszystkim:²³

– *Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej*²⁴ oraz *ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania*²⁵, dotyczące zwolnień od podatku nieruchomości niemieszkalnych, nie przeznaczonych na wykonywanie działalności gospodarczej oraz niektórych nieruchomości mieszkalnych duchownych i członków zakonów,

²⁰ Możliwe sposoby unikania płacenia podatków od nieruchomości opisuje: L. Eteł, *Unikanie płacenia podatków od nieruchomości*, „Finanse Komunalne” 1994, nr 12, s. 41–46.

²¹ G. Nowecki, *Kataster...*, s. 22.

²² Art. 7 *ustawy o podatkach i opłatach lokalnych...*

²³ Wspomnianych ustaw jest kilkanaście. Najważniejsze z nich zostały omówione w: L. Eteł, E. Ruśkowski, *Komentarz do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, ABC, Warszawa 1996.

²⁴ *Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej*, DzU, 1989, nr 29, poz. 154 z późn. zm.

²⁵ *Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania*, DzU, 1989, nr 29, poz. 154 z późn. zm.

– *Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym*²⁶ zwalniająca od podatku nieruchomości uczelni wyższych, z wyjątkiem wykorzystywanych na prowadzenie działalności gospodarczej.

Wszystko to sprawia, że udział podatków związanych z nieruchomościami w dochodach gmin w ostatnich latach systematycznie się zmniejsza. W krajach transformacji gospodarczej, w tym również w Polsce, ruch w kierunku decentralizacji prowadzi do wzrostu potrzeb finansowych na szczeblu lokalnym. Rozszerzenie zakresu zadań samorządu lokalnego powinno iść w parze z odpowiednim wzrostem środków na wypełnianie tych zadań. Dodatkowo w perspektywie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej widać konieczność wielu publicznych inwestycji w infrastrukturę.

Istnieje kilka sposobów na sprostanie potrzebom zapewnienia dodatkowych funduszy lokalnych. W gospodarkach transformacji lepszy niż np. transfery rządowe wydaje się wzrost wpływów lokalnych, wraz z rosnącą decentralizacją rosną bowiem nie tylko potrzeby finansowe władz lokalnych, ale musi również zostać zwiększony stopień ich autonomii finansowej. Taki wzrost wpływów lokalnych zapewnia właśnie wprowadzenie podatku katastralnego. Podatki związane z nieruchomościami są ściągane i uzyskiwane przez gminę i jako takie mają bezpośredni związek z jej samodzielnością finansową.

Wprowadzenie podatku katastralnego pozwoli zwiększyć dochody budżetów lokalnych ponieważ:

– spowoduje ujawnienie tych nieruchomości, które do tej pory nie zostały zgłoszone do opodatkowania,

– obecna podstawa opodatkowania (powierzchnia) jest relatywnie sztywna. Głównym sposobem wzrostu wpływów jest zwiększanie stawek podatkowych. Podstawa opodatkowania oparta na wartości rynkowej jest bardziej elastyczna i bardziej skłonna do wzrostu wraz z rozwojem gospodarki. W związku z tym wpływy są elastyczniejsze w stosunku do wzrostu gospodarczego.

Dodatkowo w ten sposób wspierana jest lokalna demokracja – odpowiedzialność władz lokalnych w stosunku do podatników jest lepiej promowana, gdy istnieje widoczny i bezpośredni związek między decyzjami podatkowymi a wydatkami, które są rezultatem wpływów generowanych przez te decyzje.

2.2. OBOWIĄZUJĄCY SYSTEM OPODATKOWANIA NIERUCHOMOŚCI JEST NIEJEDNOLITY

System ten składa się z trzech podatków, których przedmiotem są szeroko rozumiane nieruchomości, i jest regulowany trzema odrębnymi ustawami (*Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach*

²⁶ *Ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym*, DzU, 1990, nr 123, poz. 600.

lokalnych, Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym i Ustawa z 28 września 1991 r. o lasach). Jednak w żadnej ustawie o charakterze ustrojowym podatki te nie są traktowane jako pewna całość²⁷. W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż

już sam fakt obowiązywania trzech podatków powoduje, że wspomniany system opodatkowania nieruchomości jest dość skomplikowany. To niekorzystne zjawisko potęguje brak precyzyjnych przepisów rozgraniczających w wyraźny sposób zakres przedmiotowy tych zbliżonych do siebie świadczeń²⁸.

Wspomniane trzy podatki pozostają wobec siebie w swoistej konkurencji, gdyż w zależności od wykorzystania nieruchomości na cele rolnicze, leśne, bądź mieszkaniowe, może ona być objęta jednym z nich²⁹. O objęciu opodatkowaniem jednym z wymienionych podatków decyduje powierzchnia i rodzaj nieruchomości. Rodzi to wiele problemów. Za przykład może posłużyć sytuacja związana z użytkami rolnymi. Użytki rolne o powierzchni do 1 ha opodatkowane są podatkiem od nieruchomości, powyżej zaś 1 ha podatkiem rolnym³⁰. Powoduje to, że grunty tego samego rodzaju i w identyczny sposób użytkowane opodatkowane są różnie – wysokość opodatkowania podatkiem rolnym może być wielokrotnie niższa niż opodatkowanie podatkiem od nieruchomości. Ponadto do użytków rolnych (o powierzchni powyżej 1 ha), które wchodzi w skład gospodarstwa rolnego, odnosi się rozbudowany system ulg i zwolnień, niemający zastosowania do użytków rolnych nienależących do gospodarstwa rolnego, a użytkowanych w identyczny sposób. Wyznacznik, jakim jest kryterium obszarowe gospodarstwa rolnego, sprzyja również możliwościom przechodzenia podatników z opodatkowania podatkiem od nieruchomości do dużo niższego opodatkowania podatkiem rolnym³¹.

Funkcjonowanie systemu opodatkowania nieruchomości w obecnym kształcie powoduje powstawanie licznych problemów z interpretacją przepisów, na co wskazuje wielość sporów pomiędzy podatnikami a organami podatkowymi oraz liczba orzeczeń sądowych w odniesieniu do tych podatków³².

Wprowadzenie podatku katastralnego, który objąłby swym zasięgiem przedmiotowym dotychczasowe trzy podatki (od nieruchomości, rolnej i leśnej) mogłoby te problemy wyeliminować.

²⁷ L. Etel, *Reforma opodatkowania...*, s. 46.

²⁸ E. Ruśkowski, L. Etel, *Podatek od nieruchomości a podatek rolnej*, „Przegląd Podatkowy” 1994, nr 4.

²⁹ J. Mastalski, *Prawo podatkowe II – część szczegółowa*, C. H. Beck, Warszawa 1996, s. 229.

³⁰ Por. E. Chojna-Duch, E. Kronberg-Sokołowska, *Dochody gmin...*, s. 103.

³¹ G. Nowecki, *Projektowane zmiany w podatkach od nieruchomości w Polsce*, „Świat Nieruchomości” 1999, nr 28, s. 41.

³² Więcej na ten temat: L. Etel, *Reforma opodatkowania...*, s. 51–198.

2.3. OBOWIĄZUJĄCE ROZWIĄZANIA W ZAKRESIE OPODATKOWANIA NIERUCHOMOŚCI W POLSCE NALEŻY UZNAĆ ZA ANACHRONICZNE I CAŁKOWICIE NIEDOSTOSOWANE DO POTRZEB ROZWIJAJĄCEJ SIĘ GOSPODARKI RYNKOWEJ

Jako rynek nieruchomości określa się ogół warunków, w ramach których odbywa się transfer praw do nieruchomości. Jedną z ważnych cech istniejącego do początku lat dziewięćdziesiątych XX w. systemu gospodarki centralnie sterowanej było istotne ograniczenie działania mechanizmu rynkowego i sprowadzenie rynku praktycznie do funkcji dystrybucyjnej, z równoczesnym wyłączeniem z niego wielu towarów, które były objęte centralnym rozdzielnictwem. Rezultatem tego był całkowity brak wielu rynków (np. rynku pracy, rynku kapitałowego) lub bardzo znaczne ograniczenie innych rynków. Do tych ostatnich należał również rynek nieruchomości. Specyficzne dla gospodarki centralnie sterowanej rozwiązania w zakresie gospodarki mieszkaniowej, znaczące ograniczenia obrotu ziemią, społeczna własność nieruchomości produkcyjnych spowodowały, że rynek nieruchomości został praktycznie sprowadzony do obrotu małymi nieruchomościami mieszkalnymi i rolnymi.

Gdy w roku 1990 rozważano wprowadzenie rynkowej podstawy opodatkowania, zgodnej z nowym systemem gospodarczym, brakowało jeszcze rozwiniętego rynku nieruchomości. Z tego głównie powodu podstawą opodatkowania pozostała powierzchnia³³.

Efektem powrotu w Polsce do gospodarki rynkowej jest m. in. odrodzenie się rynku nieruchomości i kategorii wartości nieruchomości. Obecny poziom rozwoju tego rynku nie stanowi bariery dla wprowadzenia podatku bazującego na wartości nieruchomości.

Dodatkowo obecny system opodatkowania nieruchomości jest niedostosowany do rozwiązań obowiązujących w krajach Unii Europejskiej. Integracja ze strukturami w Unii wymaga spełnienia szeregu warunków, z których jednym jest reforma systemu ewidencjonowania gruntów (wprowadzenie katastru) i wprowadzenie opartego na nim podatku katastralnego. Unia Europejska przywiązuje do tego rodzaju systemów informacyjnych duże znaczenie. Wyrazem tego jest gotowość udzielenia technicznej i finansowej pomocy krajom zmierzającym do integracji z Unią w zakresie modernizacji posiadanych przez nie rejestrów nieruchomości, gdy odbiegają one od standardów przez nią zalecanych. Państwa członkowskie, które nie miały systemu katastralnego, zostały zobligowane do jego wprowadzenia³⁴.

³³ W. J. Brzeski, R. Frenzen, *Uzasadnienie formuły...*, s. 50.

³⁴ G. Nowecki, *Znaczenie katastru w procesie integracji z Unią Europejską*, „Przegląd Podatkowy” 1996, nr 12, s. 21.

2.4. SYSTEM JEST UZNAWANY ZA NIESPRAWIEDLIWY SPOŁECZNIE

Sprawiedliwość w taksacji nieruchomości jest problemem złożonym i znacznie przekraczającym ramy tej pracy, można jednak zauważyć, że większość autorów zajmujących się tą tematyką godzi się z opinią, że podatki od nieruchomości powinny pozostawać w zgodzie z zasadami sprawiedliwości wertykalnej – właściciel nieruchomości o wyższej wartości powinien zapłacić większy podatek niż ten, który jest posiadaczem dóbr o mniejszej wartości³⁵.

Wadą opodatkowania podatkiem od nieruchomości w Polsce jest przyjęcie za podstawę opodatkowania ich powierzchni użytkowej, która wskazuje tylko na rozmiary, nie uwzględniając innych obiektywnych cech mających wpływ na wartość, takich jak np. lokalizacja. Ze względu na fakt, że podstawą opodatkowania jest powierzchnia nieruchomości, podatek ten obciąża jednakowo np. właścicieli drogich luksusowych nieruchomości i skromnych domków mieszkalnych o takiej samej powierzchni bez względu na ich faktyczną wartość³⁶. Podobnie rzecz się ma z nieruchomościami komercyjnymi. Taką samą stawką jest opodatkowany metr kwadratowy hotelu i biurowca w centrum, jak np. sklepu osiedlowego na obrzeżach miasta, mimo znacznych niekiedy różnic ich wartości. Problem ten może zostać wyeliminowany jedynie poprzez zmianę podstawy opodatkowania.

2.5. OBECNE ZRÓŻNICOWANIE STAWEK OD GRUNTÓW I ZABUDOWAŃ SPRZYJA SPEKULACJI GRUNTAMI I NIE ZACHĘCA DO ICH ZAGOSPODAROWANIA

Wysokość stawek podatku od nieruchomości określa rada gminy, z tym że podatek ten nie może przekroczyć stawek określonych ustawowo³⁷.

W roku 2000 limity ustawowe kształtowały się następująco:

- podatek od budynków mieszkalnych lub ich części – 0,41 zł od 1 m² powierzchni użytkowej,
- od budynków lub ich części związanych z działalnością gospodarczą inną niż rolnicza lub leśna – 14,36 zł od 1 m² powierzchni użytkowej,
- od gruntów związanych z działalnością gospodarczą inną niż rolnicza bądź leśna – 0,50 zł,
- od gruntów nie związanych z działalnością gospodarczą 0,07 zł.

³⁵ T. Johnstone, *System „ad valorem” – cudowny lek?*, „Świat Nieruchomości” 1999, nr 27, s. 59.

³⁶ G. Nowecki, *Projektowane zmiany...*, s. 41.

³⁷ *Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych...*

Na podstawie tych danych daje się zauważyć dwie tendencje:

- podatek od nieruchomości w Polsce charakteryzują znacznie niższe stawki dla gruntów niż zabudowań,
- wielokrotnie wyższe jest opodatkowanie powierzchni związanych z działalnością gospodarczą niż mieszkalnych.

Obecny system, charakteryzujący się dużymi różnicami stawek dla nieruchomości zabudowanych i niezabudowanych, dodatkowo nie uzależniając ich od lokalizacji i wartości gruntu, sprzyja spekulacji gruntami, rozumianej jako ich przetrzymywanie w stanie nie zainwestowanym, w celu odsprzedaży z zyskiem. Bardzo zaniżone podatki od nieruchomości gruntowych pozwalają na blokowanie atrakcyjnych gruntów w celach spekulacyjnego obrotu, w związku z czym potencjalnie rozwojowe tereny są niewłaściwie wykorzystywane. Efektem tego jest ograniczenie podaży i wzrost cen gruntów zarówno dla działalności gospodarczej, jak i dla budownictwa mieszkaniowego. W krajach rozwiniętych jest odwrotnie. Stawki podatku są tak ustalone, że zdecydowanie nie opłaca się przetrzymać nie zagospodarowanych gruntów, które przeznaczone zostały pod budowę³⁸. W gospodarkach rynkowych, gdzie istnieje opodatkowanie oparte na wartości nieruchomości, spekulacja takimi gruntami ma wysoki koszt alternatywny, gdyż im cenniejsze grunty są przetrzymywane, tym wyższy podatek od ich wartości spekulant musi regularnie płacić. Doświadczenia krajów zachodnich wskazują więc, że podatek ten przeciwdziała spekulacji gruntami³⁹. Pozwala to z jednej strony na ograniczenie wzrostu cen gruntów, a z drugiej na ożywienie rynku nieruchomości poprzez zwiększenie się podaży na tym rynku.

Bardzo niskie stawki w naszym kraju nie pozwalają również na wykorzystanie tego podatku jako (klasycznego w innych krajach) narzędzia do prowadzenia w miastach polityki racjonalnego gospodarowania przestrzenią⁴⁰. Odziedziczona po poprzednim systemie struktura zagospodarowania i wykorzystania zasobów gruntów zurbanizowanych wykazuje niską efektywność gospodarczą. Brak podatku *ad valorem* nie mobilizuje obecnych właścicieli do bardziej racjonalnego zagospodarowania gruntów, gdyż koszt ich utrzymania w stanie niezagospodarowanym jest znikomy, a to dzięki niezauważalnym niemal podatkom od gruntów, szczególnie w sferze mieszkaniowej. Wysoki podatek od wartości nieruchomości znajdującej się w cennej lokalizacji jest w stanie zmobilizować właściciela do uzyskiwania większych dochodów niezbędnych do opłacenia podatku lub oddania gruntu w ręce zdolnych do jego zabudowy inwestorów.

³⁸ K. Milewska, *Rewolucji podatkowej na razie nie będzie*, „Rzeczpospolita”, z 31.01.2000 r.

³⁹ W. J. Brzeski, R. Frenzen, *Uzasadnienie formuły...*, s. 50.

⁴⁰ G. Nowecki, *Projektowane zmiany...*, s. 41.

Powyższe zestawienie jedynie sygnalizuje istnienie problemów, jakie związane są z obecnie funkcjonującym systemem opodatkowania nieruchomości, nie wyczerpując ich listy. Jednak już na tej podstawie można uzasadnić konieczność przeprowadzenia reformy opodatkowania nieruchomości. Jeżeli za podstawowy cel tej reformy przyjęta zostanie konieczność poprawy struktury finansów publicznych, to realizacja tego celu wymaga wprowadzenia odmiennej zasady określania podstawy opodatkowania, zmiany z obecnej, opartej na wielkości fizycznej (powierzchni), na taką, która uwzględniałaby atrybuty składników majątkowych, wyraźnie wskazując na różnice występujące między poszczególnymi nieruchomościami⁴¹.

3. PRACE NAD WPROWADZENIEM PODATKU KATASTRALNEGO W POLSCE

Reforma opodatkowania nieruchomości będzie finalizowała zmiany w całym systemie podatkowym. Prace nad wprowadzeniem podatku katastralnego jako podstawowego elementu reformy opodatkowania nieruchomości w Polsce rozpoczęto pod koniec 1993 r.⁴² W 1995 r. w Ministerstwie Finansów opracowany został pakiet projektów ustaw dotyczących katastru i podatku katastralnego obejmujący projekty ustaw:

- o podatku od nieruchomości,
- o warunkach wcześniejszego wprowadzenia podatku od nieruchomości,
- o Centralnym Urzędzie Katastru, Geodezji i Kartografii,
- o katastrze nieruchomości.

Projekty te zakładały wprowadzenie na obszarze całego kraju jednolitego katastru. Przy jego tworzeniu wykorzystane zostałyby: istniejąca ewidencja gruntów i budynków, dane z ksiąg wieczystych, państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, dane ze statystyki publicznej oraz dokumentacja architektoniczno-budowlana⁴³. Projektodawca w art. 1 ust. 2 ustawy zdefiniował kataster jako urzędowy system informacji o terenie, inwentaryzujący wszystkie nieruchomości pod względem fizycznym, ekonomicznym i prawnym.

Projekt zakładał przede wszystkim zlikwidowanie obecnie funkcjonujących podatków: od nieruchomości, rolnego i leśnego, a wprowadzenie w ich

⁴¹ Tamże, s. 43.

⁴² Dotyczy to prac aktualnie prowadzonych. Sama instytucja katastru istniała w Polsce w okresie międzywojennym. Por. D. Obrębski, *Reforma podatku od nieruchomości*, „Monitor Podatkowy” 1994, nr 4.

⁴³ Opracowanie na podstawie: *Projekt rządowy ustawy z dnia 20 grudnia 1995 r. o katastrze nieruchomości*, nie publikowany. Za: E. Chojna-Duch, E. Kronberg-Sokołowska, *Dochoły gmin...*, s. 86.

miejsce jednego podatku, któremu podlegałyby wszelkie nieruchomości bez względu na ich rodzaj. Zasadniczą zmianą byłaby zmiana dotycząca podstawy opodatkowania. Projekt przewidywał, że podstawę opodatkowania stanowić będzie wartość katastralna z 31 grudnia roku poprzedzającego rok, na który ustala się podatek. Bliższe określenie wartości katastralnej nie zostało jednak w projekcie ujęte.

W omawianych projektach ustaw przewidywano, że stawki podatku będą ustalane przez rady gmin, przy czym ich wysokość będzie zróżnicowana ze względu na rodzaj nieruchomości, jej przeznaczenie lub wykorzystanie.

Projekt zakładał wprowadzenie nowego podatku już w roku 2001, jednak prace nad nim trwają nadal. Nowe przepisy o podatku od wartości nieruchomości zostaną wprowadzone najprawdopodobniej dopiero za kilka lat. W 1998 r. w Ministerstwie Finansów utworzono Departament Podatków Lokalnych i Katastru, który kontynuuje prace nad zmianą opodatkowania nieruchomości. Obecnie koncepcja wprowadzenia nowego podatku została zmieniona (w stosunku do omówionego projektu). Nie ma przy tym nowego projektu ustawy o podatku od nieruchomości, można się spodziewać raczej zmian w istniejących regulacjach (przede wszystkim w obecnych przepisach o podatkach od nieruchomości, rolnym i leśnym). Najprawdopodobniej do istniejącego systemu zostanie wprowadzone kryterium lokalizacji jako element różnicujący obciążenia. Takie rozwiązanie nie ma na celu zwiększenia obciążeń, lecz ich zróżnicowanie i upowszechnienie nowego podatku⁴⁴.

Pomimo racjonalności stosowania formuły *ad valorem* przy opodatkowaniu nieruchomości w gospodarce rynkowej, istnieje szereg problemów, które utrudniają szybszą reformę tej części systemu podatkowego. Wynika to zarówno ze społeczno-politycznego wydzwisku tego rodzaju podatku, jak również obaw instytucjonalno-technicznych związanych ze stworzeniem katastru nieruchomości. Pozytywnie należy ocenić projekt stopniowego wprowadzania zmian opodatkowania nieruchomości. Ewolucyjne przekształcenie podatku „od powierzchni” w podatek „od wartości” nieruchomości przyczyni się, jak należy sądzić, do zmniejszenia obaw podatników dotyczących ewentualnych skutków wprowadzenia podatku katastralnego. Obawy te dotyczą głównie wysokości obciążeń podatkowych z tego tytułu.

Reforma opodatkowania nieruchomości wymaga również dużych nakładów finansowych. Niemniej potencjalne korzyści są w stanie przewyższyć koszty związane z jej wprowadzeniem. Jednak pełna ocena skutków zmiany opodatkowania nieruchomości w Polsce na obecnym etapie nie jest jeszcze możliwa.

⁴⁴ K. Milewska, *Rewolucji podatkowej...*

Magdalena Polańska

THE CAUSES AND THE EFFECTS OF INTRODUCING OF A VALUE BASED PROPERTY TAX

In the international practice property tax has become important for the financing of local governments, because it represents revenue that is significant, stable and easy to plan. Former socialist economies have inherited situations in which, in absence of a land market, property tax was based on a measure of the area of the property. The present system of property taxation in Poland includes three local taxes based on property mainly levied on the size of floor space.

This system is inadequate and does not respond to the need for increased local resources. This system has no relation to the market value of the real estate being taxed. It generates limited revenues not ensuring any vertical or horizontal equity. Poland is contemplating moving to an *ad valorem* tax based on the market value. An *ad valorem* property tax may offer several significant advantages, for example: it may be a stable and autonomous source of revenue, it may ensure horizontal and vertical equity, and it can have an impact on land use.