
Konsekwencje reformy systemu podatków od nieruchomości w Polsce

Paweł Felis

Wprowadzenie

W Polsce system podatków pobieranych w związku z posiadaniem i użytkowaniem w określonych celach nieruchomości zabudowanych i niezabudowanych tworzą: podatek od nieruchomości, podatek rolny oraz podatek leśny. Konstrukcja wszystkich trzech podatków ukształtowana w zupełnie innym ustroju, nie odpowiada obecnie wymogom gospodarki rynkowej. Obowiązująca w XXI wieku przestarzała i nieelastyczna formuła podatku od nieruchomości ma wiele mankamentów, uniemożliwiając realizację celów fiskalnych i pozafiskalnych. Funkcjonujący w Polsce system opodatkowania nieruchomości wymaga zatem głębokiej reformy.

Celem niniejszego opracowania jest zaprezentowanie potencjalnych skutków reformy systemu opodatkowania nieruchomości dla samorządu terytorialnego oraz podatników. Dzięki temu możliwe będzie zestawienie korzyści i kosztów wynikających z wprowadzenia w Polsce systemu katastralnego. Ocena przeprowadzona zostanie w aspekcie ekonomicznym oraz prawnym, przy wykorzystaniu dwóch podstawowych kryteriów: efektywności i sprawiedliwości. Racjonalny system opodatkowania nieruchomości, jako istotny element źródeł dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, powinien przecież zabezpieczać ogólnospołeczne potrzeby realizowane przez samorząd terytorialny, a także być akceptowanym i uznawanym przez podatników za sprawiedliwy. Realizacja tak postawionego celu wymagać będzie naturalnie zarysowania zasad przyjętych w wartościowych oraz powierzchniowych systemach opodatkowania nieruchomości.

7.1. Wartościowy versus ilościowy system opodatkowania nieruchomości

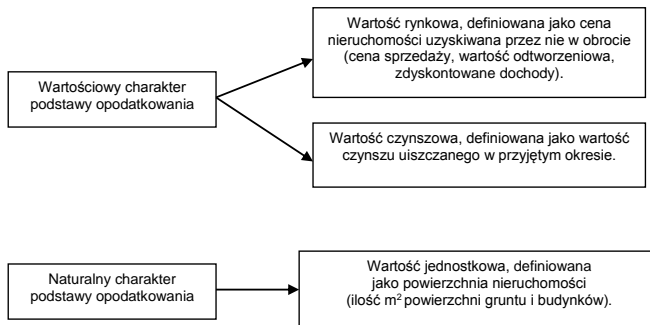
Podstawa opodatkowania w podatku od nieruchomości może być wyrażona – co pokazano na rysunku 7.1. – ilościowo (w oparciu o określone znamiona zewnętrzne, np. powierzchnię wynikającą z ewidencji gruntów i budynków) lub wartościowo (w oparciu o przyjęty sposób określania wartości w obrocie). Praktyczne różnice między możliwymi sposobami kwantyfikacji podstawy opodatkowania sprowadzają się do tego, iż realizacja koncepcji podatku ilościowego, w przeciwieństwie do podatku od wartości, nie zapewnia fiskusowi w warunkach inflacji stałego realnego poziomu wpływów. Dynamika ilościowej podstawy opodatkowania jest zdecydowanie niższa niż podatków wartościowych, ponieważ wyrażona w jednostkach fizycznych wielkość podstawy opodatkowania jest wolna od skutków inflacji. Przyjęcie naturalnej podstawy opodatkowania wymusza konieczność wprowadzenia mechanizmu waloryzacyjnego, najczęściej w konstrukcji stawek podatkowych. Nie zawsze jednak, jak to mamy w Polsce, określone reguły waloryzacyjne przynoszą spodziewane efekty. Ponadto stosowanie jawnego mechanizmu zapobiegającego spadkowi realnego obciążenia podatkiem ilościowym, w wyniku procesów inflacyjnych, jest postrzegane przez podatników jako wzrost ciężarów podatkowych. Także w podatkach od wartości można się spodziewać waloryzacji wpływów podatkowych, ale dotyczy to wyłącznie podstawy opodatkowania. Rozwiązanie to nie jest tak widoczne, co niewątpliwie zmniejsza skalę społecznego niezadowolenia¹.

Kolejnym kryterium oceny dwóch podstawowych konstrukcji podatków od nieruchomości jest zgodność przyjętych rozwiązań z formułowanymi przez naukę finansów i prawa podatkowego zasadami podatkowymi, przede wszystkim zasadą sprawiedliwości. Przyjmując więc, iż sprawiedliwe opodatkowanie to takie, które zapewnia powszechność i równość opodatkowania, należy wyrazić pogląd, że ilościowe ujęcie podstawy opodatkowania nie spełnia wymogów wynikających z tej ważnej zasady. Ustalając wysokość podatku według wartości jednostkowej (jednostki powierzchni nieruchomości), pomija się czynniki mogące mieć wpływ na podstawę opodatkowania, które odzwierciedlałyby lokalizację, uwarunkowania rynkowe oraz jakość nieruchomości. Oczywiście w modelu wyceny wartości podatkowej według jednostki powierzchni nieruchomości nie wyklucza się różnicowania obciążeń w zależności od typu nieruchomości, jej lokalizacji i wykorzystania. Do wyboru ustawodawcy pozostaje różnicowanie podstawy opodatkowania (korygowanie jednostkowej powierzchni nieruchomości

¹ P. Felis, *Elementy teorii i praktyki podatków majątkowych. Poszukiwanie ładu w opodatkowaniu nieruchomości w Polsce z perspektywy przedsiębiorców oraz jednostek samorządu terytorialnego*, SGH, Warszawa 2012.

ści) bądź stosowanie rozbudowanego i skomplikowanego systemu kwotowych stawek podatkowych. Dostyc istotne w tego typu podejściu jest określenie początkowej wartości przypadającej na jednostkę powierzchni nieruchomości oraz, w zależności od sytuacji ekonomicznej, korygowanie tej pierwotnej wartości w przyszłości. Wskutek nierynkowej wyceny wartości podatkowej może się to jednak okazać arbitralne i niesprawiedliwe.

Rysunek 7.1. Podstawa obliczania podatku od nieruchomości



Źródło: Opracowanie własne.

7.2. Rola podatku od nieruchomości

W krajach rozwiniętych samorząd terytorialny realizuje wiele zadań publicznych. Konieczne jest więc uwzględnienie podatków lokalnych jako źródła ich finansowania. Podatek od nieruchomości jest podatkiem mającym dużo pożądanych cech, które powinny charakteryzować podatki lokalne (m.in.: wydajność odpowiednią w stosunku do realizowanych zadań; równomierne rozmieszczenie przestrzenne bazy podatkowej; jednoznaczność terytorialną; trwały związek przestrzenny bazy podatkowej; „widoczność” podatku; powszechność obciążeń podatkowych²).

Kluczową rolę w gospodarce finansowej gmin odgrywają dochody z danin publicznych od nieruchomości stanowiących własność innych podmiotów. Spróbujmy zatem odpowiedzieć na pytanie, czego i w jakich okolicznościach można oczekiwać od podatku od nieruchomości we współczesnej gospodarce polskiej.

² P. Swianiewicz, *Finanse lokalne, teoria i praktyka*, Municipium, Warszawa 2004, s. 43–46.

Należy przy tym pamiętać, że w teorii opodatkowania formułowana jest zasada, aby ze względu na niekorzystne skutki nie nakładać podatków na majątek zgromadzony w przeszłości. W praktyce zadaniem polityki podatkowej, poza zapewnieniem środków niezbędnych do sfinansowania procesów tworzenia dóbr publicznych, jest także zagwarantowanie możliwości oddziaływania na procesy społeczno-gospodarcze. Wydaje się jednak, że oczekiwania wobec podatków majątkowych nie mogą być zbyt duże, a ponadto powinno się uwzględniać specyficzne cechy funkcji podatków majątkowych. Podatki od posiadanych nieruchomości zaliczane są do świadczeń rzeczowych, co oznacza, że szczególne znaczenie przypisuje się przedmiotom opodatkowania. Z ich budowy wynika, że zastosowanie właściwego podatku i jego wysokości uzależnione zostały nie od cech osobowych podatnika, lecz od rodzaju nieruchomości.

Świadome stawianie przed podatkami majątkowymi celów redystrybucyjnych budzi więc poważne wątpliwości, dotyczące np. przyjęcia prawidłowej podstawy rozłożenia ciężaru opodatkowania. Czy zatem nie powinno się wykorzystać podatków majątkowych do prowadzenia polityki społeczno-gospodarczej? Nie ma wątpliwości, że zakres ingerencji państwa w procesy rynkowe najczęściej wzbudza kontrowersje. Są jednak obszary, w których aktywny udział państwa jest uzasadniony. To przecież na państwie powinien spoczywać obowiązek wytwarzania i dostarczania dóbr publicznych (bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne, wymiar sprawiedliwości, ochrona środowiska). Stąd w polskiej polityce dotyczącej podatków majątkowych powinny znaleźć się postulaty efektywnego wykorzystania nieruchomości, kształtowania racjonalnej struktury przestrzennej miast oraz rozwiązań podatkowych zorientowanych ekologicznie. Istotnym zagadnieniem, które należy brać pod uwagę przy rozważaniu funkcji pozafiskalnych systemu opodatkowania majątku, jest właśnie uwzględnienie gospodarki nieruchomościami. Wejście Polski w struktury UE ujawniło zaniedbania w gospodarce nieruchomościami na obszarach zarówno miejskich, jak i wiejskich. Obszary miejskie są w Polsce bardzo zróżnicowane, a nierzadko ich struktura przestrzenna jest zdecydowanie odmienna od zabudowy miast pozostałych państw europejskich. Często w prestiżowych dzielnicach miast znajdują się ogródki działkowe czy bocznice kolejowe. Natomiast cechą charakterystyczną zabudowy centralnych części miast państw Europy Zachodniej jest to, że przeważają w nich nieruchomości związane z działalnością finansową, handlową, usługową oraz budownictwem rodzinnym. Niezbędne zatem wydaje się stworzenie uwarunkowań podatkowo-prawnych, pozytywnie oddziałujących na rynek nieruchomości w celu poprawy struktury przestrzennej polskich miast i gospodarstw rolnych.

Podobnie ochrona środowiska i zabezpieczenie długofalowego jej rozwoju, poprzez racjonalne korzystanie z zasobów, wymagają regulacji i ingerencji ze strony państwa. W dyskusjach naukowych postuluje się korzystanie w polityce

proekologicznej państwa w większym stopniu z rozwiązań stricte finansowych, tym bardziej że – jak dowodzi J. Głuchowski – to właśnie podatki okazały się jednym z najbardziej skutecznych narzędzi oddziaływania na ochronę środowiska³. Istota problemu, przed którym stoi władza samorządowa, wykorzystując funkcję społeczną podatków majątkowych do wspierania ochrony środowiska, sprowadza się do wyboru instrumentów skierowanych na rzeczywistą ochronę środowiska naturalnego. Jest oczywiste, że w przypadku opodatkowania zgromadzonego w przeszłości majątku nie ma możliwości internalizacji kosztów wykorzystania środowiska, a także określenia, jakim podmiotom należy te koszty przypisać.

Myślę, że propozycją zasługującą na rozpatrzenie będą rozwiązania, których główną funkcją jest stworzenie zachęt do zmiany zachowań podmiotów (preferencje za wdrażanie technologii sprzyjających środowisku naturalnemu lub za korzystne dla środowiska wykorzystywanie nieruchomości, np. budowli do oczyszczania i uzdatniania wody, urządzeń do wykorzystywania na cele produkcyjne naturalnych źródeł energii). Uzasadnione są jednak wątpliwości, czy rzeczywiste takie rozwiązania okażą się dla prowadzących działalność gospodarczą wystarczające do zachowań proekologicznych i efektywniejszego wykorzystania zasobów środowiska naturalnego. Z jednej strony ważny jest – jak pisze J. Głuchowski – związek podatków z ochroną środowiska⁴, z drugiej zaś skala odczuwalności obciążeń podatkami majątkowymi (skala oszczędności podatkowych z tytułu wykorzystania adresowanego do podatnika rozwiązania). Same podatki majątkowe nie będą zatem skutecznymi narzędziami realizacji funkcji w dziedzinie ochrony środowiska, ponieważ związek pomiędzy podstawą opodatkowania a zużyciem środowiska jest słaby. Z kolei drugiemu czynnikowi można przypisać – ze względu na jego selektywny charakter – co najwyżej przeciętne znaczenie, oczywiście pod warunkiem wymiernych efektów finansowych dla zainteresowanych. Podkreśliśmy, że koncepcja polegająca na wykorzystaniu podatków majątkowych do realizacji celów ekologicznych stanowi zaledwie część systemu podatkowego zorientowanego ekologicznie⁵. Niemniej jednak działania w tym kierunku oznaczają możliwość racjonalnego dopasowania interesów publicznych i prywatnych (rzeczywistego wypełniania funkcji społecznej), a ponadto mogą stanowić w naszym kraju impuls do poważnej dyskusji na temat systemu podatkowego zorientowanego ekologicznie.

³ J. Głuchowski, *Podatki ekologiczne*, ABC, Warszawa 2002, s. 177.

⁴ *Ibidem*, s. 186.

⁵ Takie postawienie sprawy jest naturalnie pewnym uproszczeniem, gdyż w części tylko nawiązuje się do teoretycznych podstaw systemu podatkowego zorientowanego ekologicznie. Zauważmy, że podstawowym założeniem podatku ekologicznego jest opodatkowanie efektów zewnętrznych, a nie dóbr.

7.3. Powierzchniowy model opodatkowania nieruchomości w Polsce – konsekwencje dla czynnych i biernych podmiotów opodatkowania

Wysokość podatków w systemie opodatkowania nieruchomości jest zależna od powierzchni nieruchomości (budynki, grunty rolne, lasy, grunty pozostałe) i jedynie w niewielkim zakresie od wartości (budowle). System finansów samorządu terytorialnego w Polsce ukształtowano tak, że wśród dochodów podatkowych podstawowe znaczenie mają udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa (CIT i PIT) oraz podatki majątkowe. Szczegółowe zestawienie prezentujące wysokość i strukturę dochodów budżetowych gmin w latach 2004–2011 zawarto w tabeli 7.1.

Tabela 7.1. Dochody budżetowe gmin w latach 2004–2011

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
w mln zł								
Dochody ogółem	72062,3	82083,0	92710,2	103876,5	111761,6	115209,6	126196,1	132690,5
Własny potencjał dochodowy	25127,9	29327,5	32573,5	36624,8	37847,5	37657,5	41307,5	42824,3
Podatki majątkowe	12610,5	13434,0	13841,5	14603,7	15677,5	16451,7	17133,7	18387,7
Podatek od nieruchomości	10953,5	11668,7	12156,8	12702,5	13447,4	14190,0	15122,2	16253,1
Podatek rolny	921,8	966,8	809,1	931,5	1228,0	1238,5	989,4	1062,3
Udziały w podatkach państwowych	14725,4	16956,9	19683,7	24554,1	27215,7	25626,6	25240,7	27617,4
Dotacje celowe	8525,3	11392,9	14848,8	15505,1	16583,3	18634,1	25168,3	26498,0
Subwencja ogólna	23683,9	24405,8	25604,2	27192,6	30115,1	33291,6	34479,6	35750,8
w %								
Dochody ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Własny potencjał dochodowy ⁶	34,9	35,7	35,1	35,3	33,9	32,7	32,7	32,3
Podatki majątkowe	17,5	16,4	14,9	14,1	14,0	14,3	13,6	13,9
Podatek od nieruchomości	15,2	14,2	13,1	12,2	12,0	12,3	12,0	12,2
Podatek rolny	1,3	1,2	0,9	0,9	1,1	1,1	0,8	0,8

⁶ Przyjęto, że wielkość własnego potencjału dochodowego mierzona jest przede wszystkim tzw. dochodami czynnymi, na które składają się: samoistne podatki samorządowe, pozostałe podatki lokalne, opłaty, dochody z majątku gminy oraz inne, które są kształtowane przez gminy (czyli dochody własne pomniejszone o wpływ z udziału podatków dochodowych).

Udziały w podatkach państwowych	20,4	20,7	21,2	23,6	24,4	22,2	20,0	20,8
Dotacje celowe	11,8	13,9	16,0	14,9	14,8	16,2	20,0	20,0
Subwencja ogólna	32,9	29,7	27,7	26,2	26,9	28,9	27,3	26,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa. Informacja o wykonaniu budżetów JST w 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009*, Rada Ministrów, Warszawa; *Budżety JST w latach 2003–2009*, GUS, Warszawa 2010; *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2011*, GUS, Warszawa 2012.

Z zaprezentowanych danych wynika, że podatki majątkowe jako źródła dochodów, traktowane na ogół jako najistotniejsze dochody gmin, świadczące o potencjale dochodowym danego samorządu (ponieważ posiadają większość cech uznawanych za pożądane dla podatków lokalnych), nie zawsze stanowią w wystarczającym stopniu stabilną część własnych dochodów gmin. Na znaczenie fiskalne podatków majątkowych składają się w przeważającej części wpływy tylko z jednego podatku – od nieruchomości (średnio nieco ponad 87%), podczas gdy waga finansowa trzech pozostałych podatków: rolnego, leśnego i od środków transportowych, była marginalna.

Oceniając rolę podatku od nieruchomości w systemie dochodów samorządowych w Polsce, należy stwierdzić, że jego udział w strukturze gminnych wpływów budżetowych był zróżnicowany. Zauważalny jest niższy poziom udziału podatku od nieruchomości w finansowaniu miast na prawach powiatu. Przykładowo w latach 2010–2011 w miastach na prawach powiatu stanowił on nieco ponad 11% dochodów ogółem i ok. 18% dochodów własnych, natomiast w pozostałych gminach ok. 13% dochodów ogółem i ok. 28% dochodów własnych. Otóż w miastach na prawach powiatu dominującą pozycję w kategorii dochodów własnych mają udziały w podatkach państwowych. Wynika to nie tylko ze względu na systemowych⁷, ale także przyczyn demograficznych (większa liczba potencjalnych podatników podatku dochodowego od osób fizycznych wynikająca z dużej gęstości zaludnienia) oraz ekonomicznych (lepiej sytuacja ekonomiczna mieszkańców dużych miast oraz większe zainteresowanie ze strony przedsiębiorstw, które lokują swoje siedziby na ogół na ich terenach, co przekłada się na wpływ z podatku dochodowego od osób prawnych). Należy mieć jednak na uwadze, że to właśnie w miastach na prawach powiatu korzysta się w zdecydowanie największym stopniu z podatku od nieruchomości. Na ten typ gmin oraz pozostałe gminy miejskie przypadło w 2010 r. 57% wpływów ogółem z tego podatku. Gminy miejsko-wiejskie uzyskały ok. 22% wpływów, a znacznie bardziej liczna grupa gmin wiejskich ok. 21%.

⁷ Otrzymują one jednocześnie część gminną i powiatową udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz w podatku dochodowym od osób prawnych.

Interesujące wnioski płyną także z analizy struktury wpływów z podatku od nieruchomości według typu gmin oraz przedmiotów opodatkowania (zob. tabela 7.2.).

Tabela 7.2. Struktura wpływów w podatku od nieruchomości w 2008 r. (w %)

Rodzaj przedmiotu opodatkowania	Typ gminy			
	miejska	miejsko-wiejska	wiejska	ogółem
Grunty				
Grunty związane z działalnością gospodarczą	10,1	13,8	15,7	12,2
Grunty pod jeziorami i zbiornikami	0,0	0,0	0,0	0,0
Pozostałe grunty	5,5	7,9	8,3	6,7
Razem grunty	15,6	21,7	24,0	18,9
Budynki				
Budynki mieszkalne	3,1	3,4	4,7	3,5
Budynki służące działalności gospodarczej	47,7	38,1	26,4	40,8
Budynki zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym	0,1	0,1	0,1	0,1
Budynki zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych	0,6	0,4	0,1	0,4
Pozostałe budynki	4,3	5,6	5,6	4,9
Razem budynki	55,8	47,6	36,9	49,7
Budowle	28,6	30,7	39,1	31,4
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: Opracowano na podstawie: *Preferencje podatkowe w Polsce*, nr 2, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011, s. 47.

Z danych tych wynika, że we wszystkich typach gmin największe wpływy z podatku od nieruchomości pochodzą z opodatkowania budynków, stanowią one blisko połowę, tj. 49,7% wpływów ogółem z podatku od nieruchomości. Istotnym źródłem dochodów z podatku od nieruchomości są także wpływy z opodatkowania budowli związanych z działalnością gospodarczą – blisko 31,5% udział we wpływach z tego podatku. Analizując dane z tabeli 7.2. można także dostrzec, że we wszystkich typach gmin największe wpływy z podatku od nieruchomości pochodzą z opodatkowania tych kategorii przedmiotów opodatkowania, które związane są z prowadzeniem działalności gospodarczej. Ich udział stanowi prawie 85% wpływów ogółem z podatku od nieruchomości. Budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej są najbardziej wydajnym źródłem w przypadku opodatkowania budynków (ponad 41% udział wpływów ogółem). Podobnie w kategorii gruntów – najistotniejszym źródłem dochodów są grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej (12,2% wpływów ogółem z podatku od nieruchomości). Zdecydowanie niższe środki uzyskiwane są z budynków mieszkalnych oraz pozostałych gruntów. Warto zwrócić uwagę na różnice po-

między poszczególnymi typami gmin. Dotyczy to zwłaszcza opodatkowania budynków. Wpływy z opodatkowania budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej w gminach miejskich były znacznie wyższe niż w gminach wiejskich (o przeszło 21 pkt proc.). Świadczy to o relatywnie większej liczbie przedsiębiorstw na terenach zurbanizowanych.

Obowiązujący w Polsce powierzchniowy model opodatkowania nieruchomości oznacza w praktyce sztywność podstawy wymiaru poszczególnych podatków majątkowych. Znamienny jest fakt, że konsekwencje takiej konstrukcji dotyczą czynnych i biernych podmiotów opodatkowania. Dla jednostek samorządowych zasadniczym problemem wynikającym z niedoskonałości podstawy opodatkowania jest ograniczenie wzrostu ich dochodów podatkowych. Analizując skalę dochodów gromadzonych za pośrednictwem podatku od posiadanych nieruchomości, ocenia się je z reguły jako niewystarczające. W konsekwencji ten niewydajny ekonomicznie system zasileń przyczynia się do ograniczenia aktywności inwestycyjnej gmin. Funkcjonowanie samorządu terytorialnego wiąże się jednak z realizacją zadań mających na celu stworzenie odpowiednich warunków dla społeczności lokalnych oraz przedsiębiorców. Wskazane jest zatem, by jednostki samorządu terytorialnego posiadały zasoby środków odpowiednie do skali wykonywanych przez nie zadań publicznych.

Z kolei w przypadku podatników – odwołując się do zasady sprawiedliwości, zgodnie z którą system podatkowy powinien traktować obywateli w sposób jednakowy w relacji do ich cech, pozycji i warunków – w rozkładzie obciążeń podatkami od nieruchomości w niewielkim stopniu uwzględniona została ich zdolność płatnicza. Przekonują o tym rozwiązania stosowane w powierzchniowych systemach opodatkowania nieruchomości. W efekcie ilościowe ujęcie podatku jest niesprawiedliwe społecznie, obciążając jednakowo właścicieli wartościowych, położonych w prestiżowych częściach miast nieruchomości, jak i nieruchomości o niższym standardzie, mniej atrakcyjnej lokalizacji. Zastrzeżenia w kontekście postulatu sprawiedliwości podatkowej w podatku od nieruchomości wywołuje także – powodując znaczące dysproporcje w ciężarze podatkowym – duża rozpiętość kwotowych stawek podatkowych. Otóż maksymalne stawki podatku dla nieruchomości przeznaczonych na cele mieszkaniowe są blisko 32-krotnie (budynki) oraz 2-krotnie (grunty) niższe niż dla nieruchomości przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej. Tak wyraźne uprzywilejowanie podatników nieprowadzących działalności gospodarczej jest nie do zaakceptowania, powoduje bowiem zmniejszenie poczucia społecznej sprawiedliwości.

Przy analizowaniu wad i zalet podatku opartego na powierzchni nieruchomości nie można pominąć jego prostoty. Nie ma wątpliwości, że brak skomplikowanych procedur obliczeniowych pozwala na oszczędności kosztów administracyjnych. Obecny poziom kosztów administracyjnych, a także kosztów dostosowania podatników nie jest w Polsce nadmierny. W warunkach ukształtowanego systemu

opodatkowania nieruchomości realizacja zadania, jakim jest oddanie do dyspozycji samorządu terytorialnego kwoty fiskalnej, podobnie jak jego czasochłonność (czas potrzebny na przygotowanie, wypełnienie i dostarczenie odpowiednim organom administracji skarbowej właściwych formularzy, liczba złożonych przez podatników w ciągu roku deklaracji podatkowych oraz niezbędnych informacji o nieruchomościach) i kosztochłonność (alternatywny koszt przyjętej jednostki czasu przeznaczony na wywiązanie się z obowiązku podatkowego, koszty ponoszone na rzecz firm doradztwa podatkowego) nie sprawiają większych trudności.

7.4. Uwarunkowania reformy systemu opodatkowania nieruchomości

Idea wprowadzenia podatku opartego na wartości nieruchomości w Polsce pojawiła się na początku 1990 r. Podejmowane od wielu lat próby legislacyjne tworzenia nowego systemu opodatkowania nieruchomości według podstawy wartościowej przesuwają się jednak w bliżej nieokreśloną przyszłość. Mimo zaawansowanych prac nad formułą podatku od wartości nieruchomości (podatku ad valorem) i obecnych bardziej sprzyjających niż poprzednio okoliczności, w Polsce istnieje nadal wiele barier i trudności, które uniemożliwiają wprowadzenie nowej konstrukcji w życie. Do najważniejszych przeszkód towarzyszących reformie systemu opodatkowania nieruchomości należą następujące bariery⁸:

- Techniczne. Niewątpliwie wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości powinno zostać poprzedzone założeniem wiarygodnej i pełnej ewidencji nieruchomości (nowoczesny model systemu katastralnego). Tymczasem stan zaawansowania prac w zakresie ewidencji nieruchomości, w tym tworzenia informatycznej bazy danych, pozostawia w dalszym ciągu wiele do życzenia. Rozwiązanie tego problemu nie jest proste, bowiem znikome są szanse, aby w krótkim czasie stworzono w Polsce kataster fiskalny.
- Formalnoprawne. Prawne podstawy dokonywania powszechnej taksacji nieruchomości zawarte są w następujących aktach prawnych: ustawie o gospodarce nieruchomościami⁹ oraz rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie powszechnej taksacji nieruchomości¹⁰. Zgodnie z treścią art. 163 ust. 1 przywołanej ustawy termin rozpoczęcia oraz zakończenia powszechnej taksacji nieruchomości, a także źródła jej finansowania określa odrębna ustawa. Oczywistym skutkiem jej braku jest niepodjęcie – poza projektami studialnymi i pilotażo-

⁸ K. Wójtowicz, *System opodatkowania nieruchomości w Polsce*, UMCS, Lublin 2007, s. 195–205; P. Felis, *Elementy teorii i praktyki podatków majątkowych*, op.cit., s. 345–351.

⁹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. (t.j., DzU z 2010 r. nr 102, poz. 651 ze zm.).

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2005 r. (DzU z 2005 r. nr 131, poz. 1092.).

wymi – zadnych działań mających na celu przeprowadzenie powszechnej taksacji nieruchomości i uzupełnienie ewidencji o wartość katastralną działek ewidencyjnych, budynków i lokali. Ponadto, na co zwracają uwagę Z. Parzyński i W. Radzio, w rejestrze cen i wartości nieruchomości prowadzonym przez starostów gromadzone są jedynie informacje o cenach transakcyjnych oraz wartościach nieruchomości ustalanych przez rzeczoznawców majątkowych w ramach indywidualnych wycen¹¹.

- Polityczne. Problem polega na braku podejścia długofalowego oraz upolitycznieniu decyzji dotyczących zmian w prawie podatkowym. Biorąc pod uwagę funkcjonowanie niespójnych politycznie i mających zróżnicowane interesy władz publicznych, nie można wykluczyć świadomego odwlekania podjęcia określonych decyzji. Racjonalne dla określonej grupy politycznej opóźnianie prac nad nową formułą opodatkowania wynika z obaw, że proponowana zmiana będzie niesprawiedliwa dla reprezentowanej grupy społecznej, która musiałaby ponieść większy niż dotychczas ciężar obciążeń podatkowych. W naturalny sposób władze koncentrują się raczej na utrzymywaniu dotychczasowego porządku podatkowego bądź ewentualnie akceptowaniu rozwiązań cząstkowych, wyrywkowych, które pogarszają funkcjonalną jakość systemu podatkowego. Rozpatrując jednak problematykę zmian w podatkach majątkowych w szerszym kontekście, czyli postępującej decentralizacji wykonywania zadań publicznych na rzecz jednostek samorządowych, a także możliwości kształtowania przez nie kategorii własnego potencjału dochodowego, można się pokusić o stwierdzenie, że wcześniej czy później zmiany te będą musiały być wprowadzone. Nowa formuła byłaby szansą na wzmocnienie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego dzięki stworzeniu stabilnego i wydajnego źródła dochodów własnych. W związku z tym ujawnia się szczególnie potrzeba uwzględniania politycznego punktu widzenia na szczeblu samorządowym. Należy także zwrócić uwagę na opinie lokalnych decydentów na temat pożądaných przez nich zmian systemu zasilania finansowego JST. Z przeprowadzonych i przedstawionych w literaturze badań¹² wynika jednak, że bardzo mała jest grupa decydentów samorządowych, którzy byłoby zainteresowani rozszerzeniem skali lokalnej polityki podatkowej, co byłoby równoznaczne z ponoszeniem zwiększonej odpowiedzialności za sytuację finansową zarządzanej przez siebie wspólnoty. W tym kontekście pojawia się wątpliwość, jaki jest sens zgłaszania postulatów większego wy-

¹¹ Z. Parzyński, W. Radzio, *Analiza porównawcza modelu danych ewidencji gruntów i budynków z modelem katastru FIG*, Polskie Towarzystwo Informatyki Przestrzennej, „Roczniki Geomatyki” 2010, t. VIII, nr 1(37), s. 114.

¹² Zob. A. Babczuk, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Pożądane kierunki zmian w świetle badań ankietowych*, [w:] *Finanse 2009 – teoria i praktyka. Finanse publiczne II*, B. Filipiak, B. Walczak (red.), Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009.

poza samorządu terytorialnego we własne źródła dochodów podatkowych, skoro politycy lokalni nie chcą być odpowiedzialni za sytuację finansową swoich wspólnot samorządowych. Nie należy także pomijać okoliczności obiektywnych. Otóż samorządowi decydenci słusznie obawiają się, iż w sytuacji dynamicznego wzrostu zadań i wydatków samorządowych oparcie dochodów samorządowych przede wszystkim na podatkach lokalnych niesie uzasadnione niebezpieczeństwo ich niewystarczalności. Wskazują przy tym na rozwiązania, które zwiększają zakres samodzielności wydatkowej (wzrost wpływów z tytułu udziału w podatkach państwowych, wzrost kwot subwencji ogólnych), a także oznaczają, że ciężar równoważenia budżetów samorządowych powinien spoczywać w zasadniczej mierze na władzach państwowych.

- Finansowe. Z uwagi na to, iż nieznana jest data wprowadzenia podatku ad valorem i niewystarczające są obecne uregulowania prawne, nie jest możliwe przytoczenie wiarygodnych danych na ten temat. Opierając się na dostępnych informacjach, można określić, że w latach 2000–2005 na prac modernizacyjne związane z synchronizacją trzech komponentów (kataster fizyczny, prawny i fiskalny) w zintegrowany kataster nieruchomości wydano łącznie przeszło 151 mln zł. W 2006 r. szacowano, że pozostałe koszty związane z dokończeniem prac modernizacyjnych wyniosą prawie 770 mln zł. Wskutek wykorzystania środków bezzwrotnej pomocy zagranicznej (PHARE, MATRA, Bank Światowy) nastąpiło tylko częściowe obciążenie budżetu państwa. Po stronie kosztów, zawierających oprócz wydatków związanych z koniecznością stworzenia systemu informacji o nieruchomościach także koszt powszechnej taksacji, planowano w 2004 r. sumę 2 mld zł. Uwzględniając jednak koszt przeprowadzenia powszechnej taksacji nieruchomości według zasad określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami (szacowany na kwotę ponad 1,4 mld zł), zamknięcie się całkowitego budżetu w wymienionej kwocie stało się mało realne. Nie ma wątpliwości, że przytoczone szacunki przekraczają skromne możliwości finansowe samorządu terytorialnego. Pojawia się zatem pytanie o możliwość do udźwignięcia w krótkim czasie ciężar koniecznych do zakończenia reformy wydatków. Niestety polskie finanse publiczne znajdują się w trudnej sytuacji (niekorzystne dane finansowe dotyczące wysokości deficytu i długu sektora finansów publicznych). Niezależnie od tego należy mieć na uwadze, że znaczne odroczenie w czasie bądź, co gorsze, brak reformy systemu opodatkowania nieruchomości nie pozostanie bez wpływu na możliwości doskonalenia funkcjonowania instytucji publicznych, a tym samym ograniczy efektywność finansów samorządu terytorialnego.
- Społeczne. Wysokość i forma nakładanych obciążeń podatkowych nie zawsze znajdują społeczną akceptację. Dla podatnika ważna jest subiektywna ocena ciężaru podatkowego. Postawy wobec procesu wprowadzania nowego podat-

ku są więc nie wyłącznie pochodną oceny własnej sytuacji w chwili obecnej w porównaniu z wcześniejszymi okresami, ale także odzwierciedleniem własnej sytuacji na tle sytuacji innych ludzi. Krytyczny osąd treści konkretnych rozwiązań ustawodawczych może także wynikać nie tylko z przyczyn bezpośrednio związanych z ich oceną; krytykę mogą wywołać pogarszające się nastroje społeczne i niechęć wobec większości propozycji, które w odczuciu społecznym są złe. Wprowadzenie podatku opartego na wartości nieruchomości wymaga więc przygotowania społeczeństwa do nowej formuły (rzetelnie przygotowane i przeprowadzone akcje edukacyjne i promocyjne, publiczne debaty, w których zwraca się uwagę na zalety i wady rozwiązania). Tymczasem dotychczasowe działania władzy publicznej pozostawiają wiele do życzenia i w efekcie są odbierane jako próba zachowania w tajemnicy do samego końca tego elementu transformacji systemu podatkowego.

7.5. Koncepcja podatku opartego na wartości nieruchomości

Zasadniczym elementem koncepcji opodatkowania nieruchomości powinno być ujednolicenie zasad ich opodatkowania i przyjęcie konstrukcji nowego, jedynego podatku od nieruchomości. Podobnie jak w większości państw UE wysokość podatku od nieruchomości powinna być uzależniona od wartości nieruchomości. Systematyzując zagadnienia związane z przyszłą zmianą systemu opodatkowania nieruchomości, należy wskazać jego następujące obszary¹³:

1. Budowa i wprowadzenie kompletnego i spójnego systemu katastralnego. Do prawidłowego funkcjonowania nowej formuły podatku od nieruchomości niezbędne jest przygotowanie systemu ewidencjonowania nieruchomości. Jak wiemy, w Polsce ciągle nie ma w pełni zidentyfikowanej bazy podatkowej (wiarygodnej i pełnej ewidencji nieruchomości w układzie rzeczowym). Budowany w Polsce zintegrowany system katastralny jako nowoczesny model systemu katastralnego ma na celu integrację funkcjonalną rejestru gruntów i budynków, ksiąg wieczystych, ewidencji podatkowej, a także w przyszłości innych rejestrów publicznych. Stworzenie kompletnej bazy danych jest procesem czasochłonnym i kosztownym. Nie powinna podlegać dyskusji jej wartość i przydatność w procesie gospodarowania nieruchomościami zabudowanymi i niezabudowanymi. Racjonalne gospodarowanie nieruchomościami na określonym terenie wymaga przestrzennego rozpoznania oraz oceny jego zasobów gospodarczych, kulturowych, społecznych i środowiskowych. Dzięki temu, że dane o przestrzeni i jej obiektach gromadzone będą w jednym centralnym systemie, możliwe staje się podejmowanie optymalnych decyzji.

¹³ Więcej na temat w: P. Felis, *Elementy teorii i praktyki podatków majątkowych*, op.cit., s. 352–358.

2. Procedura powszechnej taksacji nieruchomości jako sposób dokonania powszechnej wyceny wszystkich nieruchomości w celu ustalenia ich wartości katastralnej. Przy ustalaniu katastralnej wartości nieruchomości należy zwrócić uwagę na istotne elementy, które mogą przesądzać o sukcesie funkcjonowania przyjętego modelu. Po pierwsze, zasady racjonalizacji systemu taksacji, czyli: zrozumiałość (wszyscy uczestnicy systemu powinni rozumieć jego ideę), powszechność (wszyscy spełniający warunki unormowane ustawą ponoszą konsekwentnie ciężar podatkowy), stabilność (likwidowanie niepotrzebnych fluktuacji, przemyślane wprowadzanie zmian), przewidywalność (uczestnicy systemu znają skutki finansowe), uczciwość (precyzyjne ustalenie preferencji, redukujących wysokość obciążenia), sprawiedliwość (osoby o zbliżonej sytuacji dochodowo-majątkowej ponoszą podobne ciężary finansowe)¹⁴. Po drugie, przebieg procesu wyceny, czyli wybór sposobu wyceny wartości majątku, wykorzystywane narzędzia procedury taksacyjnej (indywidualna wycena nieruchomości, mapa taksacyjna, tabela taksacyjna).
3. Zarządzanie i administrowanie systemem katastralnym. Przyjęcie odpowiedniego modelu wyceny nie kończy całego procesu taksacji. Wymagane jest zatem nie tylko stworzenie systemu katastralnego, ale także jego systematyczna aktualizacja. W przyszłości wartość katastralna, na skutek różnych czynników, będzie przeciwieństwem ulegać zmianom. Należy przewidywać, że zaniedbania w tym zakresie (brak bądź sporadyczne aktualizacje wyceny wartości nieruchomości, rzadkie i nieefektywne kontrole stanu nieruchomości) ograniczą w zdecydowany sposób perspektywę sprawiedliwości i efektywności w podatku ad valorem¹⁵. Etap zarządzania i administrowania systemem katastralnym powinien uwzględniać: procedurę sprawdzania uczciwości i sprawiedliwości wyceny, kontrole stanu nieruchomości, aktualizacje ich wartości (bieżąca, tzw. nadprogramowa oraz stosowane w określonym cyklu kolejne, powszechne wyceny nieruchomości).
4. Zakres autonomii podatkowej gmin. Zastosowanie modelu podatku ad valorem to nie tylko zmiana liczenia (wartościowe kryterium wymiaru), ale również kwestia zakresu uprawnień w kształtowaniu elementów konstrukcyjnych podatku. W gestii jednostek samorządowych, tak jak w obecnych regulacjach prawnych, powinno być określanie stawek podatkowych oraz katalogu możliwych ulg i zwolnień z podatku.

¹⁴ T. Johnstone, *System ad valorem – cudowny lek?*, IPTI Second Annual Conference, *Podatki od nieruchomości w krajach transformacji gospodarczej*, Kraków 1999.

¹⁵ Problem ten pojawił się w niektórych państwach UE, m.in. w Niemczech i we Francji. Na przykład w Niemczech wartości podatkowe dóbr gospodarczych nie odzwierciedlają należycie rzeczowych wartości nieruchomości. Zob.: Ch. Spengel, J.H. Heckemeyer, B. Zinn, *Reform der Grundsteuer: Ein Blick nach Europa*, „Der Betrieb” 2011, nr 1.

7.6. Potencjalne skutki reformy systemu opodatkowania nieruchomości dla samorządu terytorialnego oraz podatników

Ocena skutków wprowadzenia koncepcji podatku od wartości nieruchomości wymaga uwzględnienia uzyskanych efektów mierzalnych i niemierzalnych.

Z perspektywy jednostek samorządu terytorialnego należy zwrócić uwagę zwłaszcza na możliwą zmianę w zakresie struktury ich dochodów budżetowych. Ustawodawca, zmieniając konstrukcję podatku od nieruchomości, wpłynie w oczywisty sposób na jego wydajność fiskalną. Powołując się na doświadczenia samorządu terytorialnego innych państw, a także analizy ekspertów, można sądzić, że przyszły system opodatkowania nieruchomości zwiększy dochody jednostek samorządu terytorialnego. Ciekawą ilustracją stanowią efekty fiskalne towarzyszące przeprowadzonym w latach 2000–2003 programom pilotażowym, w wyniku których w wybranych miastach dokonano informatyzacji ewidencji gruntów i jej korelacji z ewidencją podatkową. W Bytomiu i w Wejherowie zanotowano wzrost wpływów podatków od nieruchomości o 9%, w Płocku o prawie 10%, a w Poznaniu o 1% (przełożyło się to na 1 mln zł dodatkowych dochodów)¹⁶.

Skala efektów budżetowych reformy systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce zależy będzie od sposobu oszacowania podstawy opodatkowania podatkiem ad valorem oraz wysokości stawek nowego podatku. W celu określenia możliwych skutków fiskalnych należałoby w pierwszym rzędzie oszacować wartość nieruchomości w Polsce (potencjał podatkowy). Z punktu widzenia funkcji spełnianych przez nieruchomości wyróżnia się nieruchomości mieszkalne i niemieszkalne (przede wszystkim nowoczesne nieruchomości komercyjne: biura, centra handlowe, magazyny oraz hotele). Z danych NBP wynika, że wartość wszystkich nieruchomości mieszkalnych oszacowano w 2010 r. na ok. 2,5 biliona złotych¹⁷. W przypadku nieruchomości położonych w miastach, wartość zasobu mieszkalnego oszacowano na podstawie struktury mieszkań oraz ich cen rynkowych. Natomiast w przypadku nieruchomości skoncentrowanych w miasteczkach i na wsi podstawę oszacowania ich wartości stanowiła wartość odtworzeniowa, z uwzględnieniem amortyzacji zasobu¹⁸. Trzeba podkreślić, iż wymieniona kwota najprawdopodobniej różni się będzie od ustalonej w ramach tzw. wyceny masowej katastralnej wartości nieruchomości. Przyjęcie zaproponowanych założeń, w zależności od wysokości stawki podatku ad valorem, przynio-

¹⁶ S. Kosieliński, *Pożytki z katastru*, podsumowanie konferencji „System katastralny w Polsce”, Computerworld, 8.03.2004, www.computerworld.com.

¹⁷ *Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2011 r.*, NBP, Warszawa, sierpień 2012, s.13.

¹⁸ J. Laszek, *Podatek, którego wszyscy się boją*, www.biznes.pl/nieruchomosci.

słoby zwiększenie dochodów budżetowych gmin. Zakładając, że ewentualna stawka procentowa podatku dla nieruchomości mieszkalnych zostałaby ustalona w wysokości 0,5%, potencjalne roczne wpływy budżetowe wyniosłyby ok. 12,5 mld zł. Dodajmy do tego wpływy z nieruchomości komercyjnych, które obecnie podlegają wysokiemu obciążeniu podatkiem od nieruchomości. Jeżeli więc wprowadzenie w Polsce podatku od wartości nieruchomości skutkowałoby zachowaniem status quo w zakresie ciężaru opodatkowania nieruchomości wykorzystywanych przez przedsiębiorców, dochody z tego rodzaju nieruchomości kształtowałyby się na poziomie zbliżonym do obecnego. Opierając się na dostępnych informacjach MF (udział wszystkich kategorii przedmiotów opodatkowania związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej stanowił w 2008 r. ok. 85% wpływów ogółem z podatku od nieruchomości), można w sposób przybliżony oszacować wielkość wpływów z podatku od nieruchomości komercyjnych (wykorzystując wysokość wpływów z 2011 r.) na blisko 14 mld zł. W efekcie zwiększenia znaczenia fiskalnego podatku od nieruchomości doszłoby do wyraźnego wzrostu dochodów gmin. Powyższe obliczenia dotyczą jednak wszystkich gmin w Polsce. Dlatego też, ze względu na zróżnicowaną sytuację ekonomiczną gmin, należałoby podjąć próbę szczegółowego oszacowania potencjalnych efektów wdrożenia podatku od wartości nieruchomości dla poszczególnych grup jednostek samorządu terytorialnego (miasta duże, średnie i małe, gminy wiejskie).

Reforma systemu opodatkowania nieruchomości sprawi, że będzie on bardziej skutecznym narzędziem nie tylko generowania dochodów gmin, ale również zaspokajania potrzeb publicznych społeczności lokalnej (uwzględniając jej preferencje dotyczące zakresu i poziomu usług publicznych, a także sposobu ich finansowania). Można podać następujące przyczyny takiego stanu rzeczy.

Po pierwsze, uwzględnienie składnika wartości w podstawie wymiaru podatku od nieruchomości oznacza stworzenie stabilnego i wydajnego źródła dochodów własnych. Wpływ wartościowej podstawy wymiaru na wielkość dochodów podatkowych jest uzależniony od tego, w jaki sposób wartości podatkowe nieruchomości odzwierciedlają ich rzeczywiste wartości. Wnioski wynikające z badań prezentowanych w literaturze przedmiotu są następujące: w krajach, w których w procesie wyceny majątku w nieruchomościach dąży się do wykorzystania aktualnych wartości obiegowych, zauważalna jest tendencja do wykazywania wyższego obciążenia podatkiem od nieruchomości. Poza wartościową podstawą wymiaru podatku, ustalaną dzięki wykorzystaniu różnych metod wyceny majątku, skala efektów budżetowych zależeć będzie od wysokości stawek podatku. Sporo wskazuje na to, że – ze względu na dotychczasowe ich drastyczne zanieżenie w przypadku nieruchomości przeznaczonych na cele mieszkalne – w dłuższej perspektywie nastąpi podwyższenie obciążeń podatkowych właśnie w tej grupie nieruchomości. Należy uznać, że sprawność nowego system wymaga, by

stawki podatku nie były ani zbyt niskie, ani zbyt wysokie. Bez wchodzenia w szczególności warto wyekspozować problem właściwego ustalenia stawek na poziomie odpowiadającym sytuacji społecznej. Oznacza to konieczność, przynajmniej w perspektywie bieżącej, utrzymania dotychczasowego poziomu obciążenia przeciętnego podatnika.

Po drugie, uszczelnienie systemu ewidencji i rejestracji nieruchomości ograniczy wielkość występowania gospodarki nieformalnej. W podatkach majątkowych, w przeciwieństwie do podatków dochodowych, okoliczności sprzyjające rozwojowi szarej strefy to nie tyle wysokość obciążeń podatkowych, ile czynniki, które można określić jako administracyjne. Zastosowanie nowoczesnych technik informatycznych i ewidencyjnych bez wątpienia usprawni funkcjonowanie lokalnej administracji podatkowej (zwiększy efektywność poboru i egzekucji podatku od nieruchomości). Ważne jest przy tym zwiększenie w społeczeństwie poczucia, że zaproponowane rozwiązanie służy realizacji sprawiedliwości społecznej w zakresie podatków. Realizacja zasady powszechności to przyjęcie podatków o charakterze powszechnym, opartych na szerokiej bazie. Szeroka baza pozwala z kolei na wprowadzenie przez ustawodawcę niższych stawek podatku. W rezultacie wzrost dochodów samorządu terytorialnego wynikać będzie przede wszystkim ze zwiększenia powszechności opodatkowania. Ponadto chodzi o to, by poszerzenie bazy podatkowej nie tylko przyczyniało się do wzrostu dochodów z tytułu podatku od nieruchomości, ale także ograniczało zniekształcenia mechanizmu rynkowego. Ponieważ duża liczba nieuzasadnionych preferencji podatkowych, jako odstępstwo od reguły, zakłóca alokację zasobów i prowadzi do nieefektywności ekonomicznej, zachodzi konieczność racjonalnego wykorzystania stosowanych do celów stymulacyjnych narzędzi podatkowych.

Po trzecie, podatek oparty na dynamicznej, rynkowej podstawie, wzmacniając kategorię własnego potencjału dochodowego, uwiarygodnia jednostki samorządowe jako uczestników rynków finansowych. Wykonując zadania rozwojowe, jednostki samorządowe sięgają coraz częściej po zwrotne źródła finansowania. Czynnikiem pobudzającym aktywność inwestycyjną JST są możliwości pozyskiwania środków finansowych z funduszy unijnych. Realizacja takich projektów wymaga jednak posiadania przez beneficjentów własnych środków, co stymuluje wzrost popytu jednostek samorządowych na długoterminowe, stabilne źródła finansowania. Ograniczone i niewydajne samorządowe źródła finansowania zmuszają jednostki samorządowe do pozabudżetowych źródeł finansowania inwestycji.

Po czwarte, konstrukcja podatku od wartości nieruchomości stwarza większe szanse na rozwiązanie utrudniających rozwój gospodarczy problemów nieefektywności obszarów zurbanizowanych. W kontekście efektywnego gospodarstwa zagospodarowania i użytkowania nieruchomości, przede wszystkim na obszarach zurbanizowanych, przyszłe zmiany w formule podatku od nieruchomości mają charakter fundamentalny. Zmiany te mogłyby wpłynąć na bardziej racjo-

nalne przekształcenia w strukturze przestrzennej miast. Pomijając względy estetyczne i kulturowe polskich miast, potrzebne jest uświadomienie społeczeństwu problemu ich nieefektywności w sensie gospodarczym, w porównaniu z wydajnymi i oszczędnymi miastami budowanymi w państwach o rozwiniętej gospodarce rynkowej¹⁹. Czy tak będzie, trudno obecnie przesądzać. Należy mieć bowiem na uwadze nie tylko wielowymiarowe działania w polityce podatkowej, ale również inne czynniki, np. warunki rynkowe (rynek nieruchomości). Reasumując, należy zauważyć, że właśnie formuła podatku od wartości nieruchomości wymusza większą mobilność na rynku nieruchomości, przyspieszając proces realokacji zasobów w nawiązaniu do takich czynników, jak: lokalizacja, wielkość, rodzaj własności, typ nieruchomości²⁰.

Należy również dostrzec konsekwencje reformy systemu opodatkowania nieruchomości dla podatników. Oceniając formułę powierzchniową oraz wartościową podatku od nieruchomości z punktu widzenia podatników, należy zwrócić uwagę nie tylko na efekty fiskalne, czyli jak zmieniłyby się kwoty podatku do zapłaty przy obowiązujących stawkach kwotowych i przyszłym podatku od wartości nieruchomości, ale także na zasadę sprawiedliwego rozkładu obciążeń podatkowych. Otóż podatki od wartości są bardziej sprawiedliwe, ze względu na możliwość uwzględnienia stopnia zużycia budynków i różnicowania nieruchomości pod względem ekonomicznym. Przyjmując, że sprawiedliwe opodatkowanie wynika ze zdolności podatkowej podatnika, nie powinien wzbudzać zastrzeżeń fakt zapłacenia wyższego podatku przez osoby posiadające nieruchomości o wyższej wartości. Koncepcja wprowadzenia podatku opartego na wartości nieruchomości to rozwiązanie pozwalające osiągnąć zbieżność pomiędzy wysokością ciężaru podatkowego a stopniem zdolności do poniesienia podatku, dzięki czemu właściciele wartościowych oraz skromnych nieruchomości nie będą jednakowo obciążani. Z pewnością więc zmiana konstrukcji podatku wpłynęłaby na zróżnicowanie wysokości obciążeń podatników, w zależności od lokalizacji danej nieruchomości, jej stanu technicznego oraz wyposażenia w media. Szczęólnego znaczenia nabierają przy tym zagadnienia wdrożeniowe związane z samym podatkiem ad valorem oraz logika całego systemu podatkowego (jego struktura). Przy właściwym ustaleniu poszczególnych elementów konstrukcyjnych podatku od wartości nieruchomości (podstawy opodatkowania oraz wysokości stawek), jego demonizowanie jako doprowadzające do ruiny właścicieli i posiadaczy nieruchomości będzie nieuzasadnione.

Z perspektywy podatników należy również zwrócić uwagę na zmianę rozkładu obciążeń podatkowych przedsiębiorstw i mieszkańców. Nie ma wątpliwości,

¹⁹ W. Brzeski, *Korzyści fiskalne i pozafiskalne podatku w formule ad valorem*, [w:] *Reforma opodatkowania nieruchomości*, „Konferencje i Seminarium” 1999, nr 5(23), Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa, czerwiec 1999, s. 33.

²⁰ K. Wójtowicz, *System opodatkowania nieruchomości w Polsce*, op.cit., s. 218.

że grupą, która najbardziej odczuje skutki reformy systemu opodatkowania nieruchomości będą właściciele nieruchomości mieszkalnych, którzy – na co już zwracano uwagę – w minimalnym stopniu w zakresie podatku od nieruchomości uczestniczą w finansowaniu zadań realizowanych na szczeblu lokalnym. Zmniejszenie dysproporcji między obciążeniami majątku nieruchomego dotyczącymi nieruchomości przeznaczonych na cele w działalności gospodarczej oraz nieruchomości mieszkalnych to nie tylko poprawa efektywności alokacyjnej, ale także szansa na wzmocnienie demokracji lokalnej.

Podsumowanie

Konieczność reformy lokalnego systemu podatkowego w Polsce wynika z sytuacji w sferze finansów publicznych, postępujących procesów decentralizacji zadań publicznych oraz faktu, że podatki od posiadanych nieruchomości w swym aktualnym kształcie nie odpowiadają wymogom gospodarki rynkowej. Przeprowadzenie reformy podatków lokalnych w Polsce należy jednak obiektywnie uznać za zadanie niezmiernie złożone i trudne do zrealizowania. Najważniejsze bariery towarzyszące reformie systemu opodatkowania nieruchomości zostały przedstawione w artykule. Lokalny system podatkowy stanowi zbyt ważny segment sektora finansów publicznych, aby w jego obszarze dokonywać zmian o charakterze przypadkowym i wycinkowym. Rzecz jasna, nie należy zapominać o wzajemnych powiązaniach między podsystemem dochodów jednostek samorządu terytorialnego i systemem podatkowym. Oba te systemy przeplatają się nawzajem, pozostając ze sobą w różnorodnych związkach i oddziałując na siebie. Nie ma wątpliwości, że podatek od wartości nieruchomości jest podatkiem bardziej wydajnym niż podatek oparty na powierzchni nieruchomości. Zmiana w konstrukcji podatku od nieruchomości z pewnością wpłynęłaby na zwiększenie dochodów budżetowych gmin. Uwzględniając jednak skutki społeczne takich działań, należałoby odpowiednio wyważyć skalę tego wzrostu. Zwiększenie dochodów odbywać się powinno przede wszystkim poprzez zwiększenie powszechności opodatkowania oraz sprawiedliwego rozłożenia ciężaru podatkowego. Kluczowe, z punktu widzenia społecznej akceptacji dla podatku od wartości nieruchomości, będzie rozszerzenie bazy podatkowej. Szersza baza podatkowa umożliwi nie tylko wzrost efektywności podatkowej, ale również zmniejszenie kosztów procesu fiskalnego. Niezbędnym warunkiem do poszerzenia bazy podatkowej będzie stworzenie zintegrowanej ewidencji nieruchomości. Wskutek zastosowania nowoczesnego, zintegrowanego systemu katastralnego wykorzystującego techniki informatyczne, podatek od nieruchomości będzie trudny do ominięcia.

Obiektywnie trzeba przyznać, że zarówno systemy wartościowy, jak i powierzchniowy mają swoje zalety i mankamenty. Stąd zwolennicy i przeciwnicy

poszczególnych rozwiązań konstrukcyjnych. Międzynarodowe doświadczenia związane z podatkiem ad valorem potwierdzają jednak, że – z punktu widzenia sprawiedliwości i efektywności – to właśnie dzięki tej formule zdecydowanie lepiej niż w przypadku formuły powierzchniowej, realizowane są cele i zadania stawiane przed systemem opodatkowania nieruchomości. Analiza wartościowych systemów opodatkowania pozwala na wskazanie ich zalet i wad. Otóż podatki od wartości, w przeciwieństwie do podatków od powierzchni: są bardziej sprawiedliwe (ze względu na: możliwość uwzględnienia zużycia budynków, ich wyposażenia, miejsca położenia, a w przypadku gruntów – ich klasy) oraz efektywne (ze względu na: większe możliwości wpływania na racjonalne przekształcenia w strukturze przestrzennej miast, a także efektywne wykorzystanie nieruchomości; korzystniejsze oddziaływanie na samorządowe finanse)²¹. Do mankamentów systemów wartościowych należy zaliczyć przede wszystkim: wyższe koszty z nimi związane dla fiskusa oraz podatników (uporządkowanie ewidencji nieruchomości; powszechna wycena nieruchomości, późniejsze jej aktualizacje; akcje edukacyjne i promocyjne, mające na celu przekonanie podatników; wzrost obciążeń podatkowych dla części podatników), bardziej skomplikowane procedury obliczeniowe, kwestie natury sprawiedliwości społecznej (karanie za poprawę stanu nieruchomości i nagradzanie niższym podatkiem za jego pogorszenie). Podkreśliśmy jednak, że nie powinny one podważać poglądu w sprawie uznania ich za systemy racjonalne, z uwagi na większe szanse – niż podatki powierzchniowe – wzmocnienia potencjału finansowego samorządu terytorialnego oraz stymulowania mechanizmów rynkowych w obrocie nieruchomościami.

Bibliografia

- Babczuk A., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Pożądane kierunki zmian w świetle badań ankietowych*, [w:] *Finanse 2009 – teoria i praktyka. Finanse publiczne II*, B. Filipiak, B. Walczak (red.), Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009.
- Brzeski W., *Korzyści fiskalne i pozafiskalne podatku w formule ad valorem*, [w:] *Reforma opodatkowania nieruchomości*, „Konferencje i Seminaria” 1999, nr 5(23), Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa, czerwiec 1999.
- Budżety JST w latach 2003–2009*, GUS, Warszawa 2010.
- Felis P., *Elementy teorii i praktyki podatków majątkowych. Poszukiwanie ładu w opodatkowaniu nieruchomości w Polsce z perspektywy przedsiębiorców oraz jednostek samorządu terytorialnego*, SGH, Warszawa 2012.
- Głuchowski J., *Podatki ekologiczne*, ABC, Warszawa 2002.

²¹ Na podstawie: J. Ickiewicz, *Obciążenia fiskalne przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2009, s. 217.

- Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2011*, GUS, Warszawa 2012.
- Ickiewicz J., *Obciążenia fiskalne przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2009.
- Johnstone T., *System ad valorem – cudowny lek?*, IPTI Second Annual Conference, *Podatki od nieruchomości w krajach transformacji gospodarczej*, Kraków 1999.
- Kosieliński S., *Pożytki z katastru*, podsumowanie konferencji, „System katastralny w Polsce”, Computerworld, 8.03.2004, www.computerworld.com.
- Łaszek J., *Podatek, którego wszyscy się boją*, www.biznes.pl/nieruchomości.
- Parzyński Z., Radzio W., *Analiza porównawcza modelu danych ewidencji gruntów i budynków z modelem katastru FIG*, Polskie Towarzystwo Informacji Przestrzennej, „Roczniki Geomatyki” 2010, t. VIII, nr 1(37).
- Preferencje podatkowe w Polsce*, nr 2, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011.
- Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2011 r.* NBP, Warszawa, sierpień 2012.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2005 r. (DzU z 2005 r. nr 131, poz. 1092).
- Spengel Ch., Heckemeyer J.H., Zinn B., *Reform der Grundsteuer: Ein Blick nach Europa*, „Der Betrieb” 2011, nr 1.
- Sprawozdania z wykonania budżetu państwa. Informacja o wykonaniu budżetów JST w 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009*, Rada Ministrów, Warszawa.
- Swianiewicz P., *Finanse lokalne, teoria i praktyka*, Municipium, Warszawa 2004.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r., tekst jednolity, DzU 2010, nr 102, poz. 651 ze zm.
- Wójtowicz K., *System opodatkowania nieruchomości w Polsce*, UMCS, Lublin 2007.

Streszczenie

Celem rozdziału jest zaprezentowanie potencjalnych skutków (fiskalnych i pozafiskalnych) reformy systemu opodatkowania nieruchomości dla samorządu terytorialnego oraz podatników. Dzięki temu możliwe było zestawienie korzyści i kosztów wynikających z wprowadzenia w Polsce systemu katastralnego. Ocena przeprowadzona została w aspekcie ekonomicznym oraz prawnym, przy wykorzystaniu dwóch podstawowych kryteriów: problemu efektywności i sprawiedliwości. Rzetelna ocena systemów wartościowych uznawanych na ogół za racjonalne, ponieważ umożliwiają one zdecydowanie lepsze realizowanie zadań fiskalnych i pozafiskalnych niż systemy powierzchniowe, wymagała także zarysowania zasad przyjętych w powierzchniowych systemach opodatkowania nieruchomości. Zestawienie tych dwóch tak różnych systemów opodatkowania nieruchomości umożliwiło wyeksponowanie najważniejszych elementów je różnicujących, ale również pewnych cech wspólnych.

Słowa kluczowe: podatek od nieruchomości, system katastralny opodatkowania nieruchomości, system powierzchniowy opodatkowania nieruchomości

Outcomes of the restructuring of the real property taxation system in Poland

Summary

The purpose of this chapter is to outline the possible outcomes – both tax-related and other – of the restructuring of the system of real property taxation for self-government and for taxpayers. This enabled the summary of costs and benefits resultant from the introduction of cadastral system in Poland. The evaluation has been performed with the view to economic and legal aspects, with the application of the two rudimentary criteria: those of efficiency and equity. It proved also necessary to outline the principles behind the area-based assessment systems, in order to properly evaluate value-based assessment systems, usually recognized as reasonable, since they tend to enable more successful achievement of tax and non-tax objectives than area-based systems. The comparison of those two different types of real property taxation systems brought to prominence the most important distinctions, but also revealed certain common features.

Tłumaczenie: Paweł Felis