

Sebastian Kokot

System opodatkowania nieruchomości w Polsce jako element gospodarki nieruchomościami gminy : specyfikacja istotnych problemów

Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum 8/1, 43-55

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

SYSTEM OPODATKOWANIA NIERUCHOMOŚCI W POLSCE JAKO ELEMENT GOSPODARKI NIERUCHOMOŚCIAMI GMINY – SPECYFIKACJA ISTOTNYCH PROBLEMÓW

Sebastian Kokot

Uniwersytet Szczeciński w Szczecinie

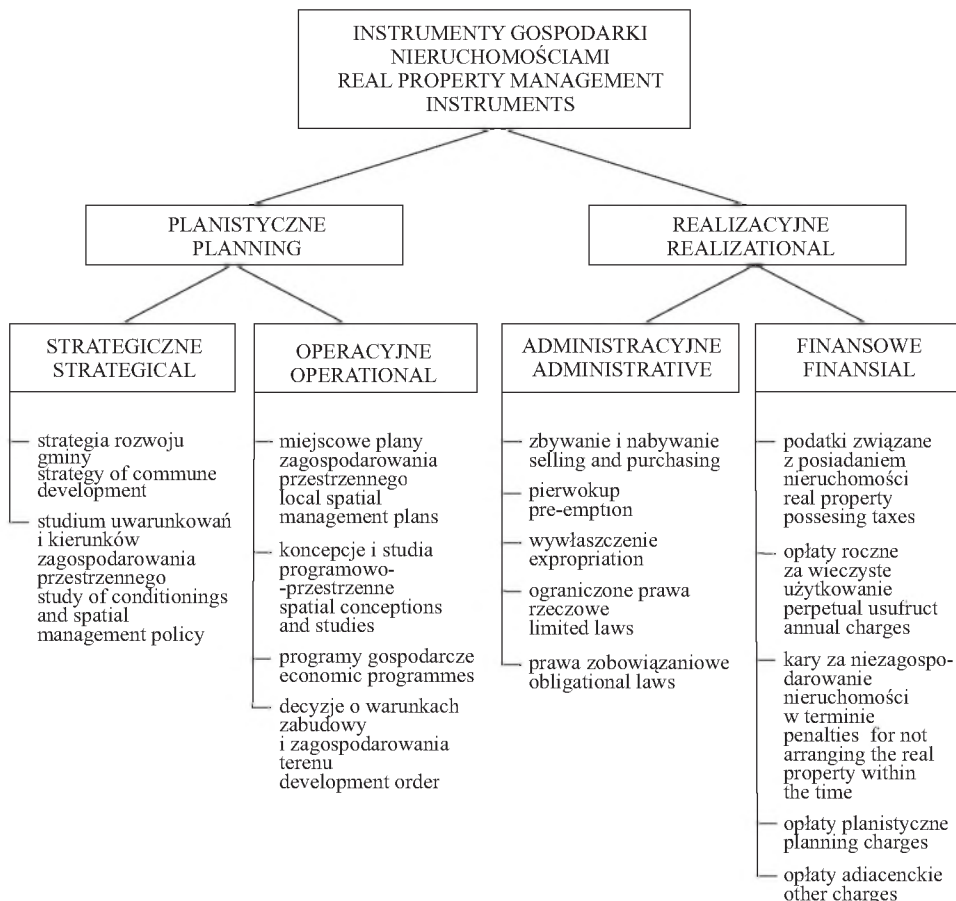
Streszczenie. W artykule przedstawiono rolę i miejsce problematyki opodatkowania nieruchomości w kontekście gospodarki nieruchomościami prowadzonej przez gminy. Omówiono podstawowe problemy przeprowadzania zmian systemu opodatkowania nieruchomości. Przytoczono również wyniki badań nad strukturą podatków od nieruchomości w gminach woj. zachodniopomorskiego.

Słowa kluczowe: nieruchomości, gminy, podatki

WSTĘP

Prowadzona przez gminy gospodarka nieruchomościami odgrywa rolę dualną. Po pierwsze – pełni wiele funkcji natury techniczno-administracyjnej, które odnoszą się do porządkowania i obsługi spraw związanych z funkcjonowaniem zasobów nieruchomości na obszarze gminy. Po drugie – dostarcza istotną część dochodów do gminnych budżetów, dzięki którym gminy uzyskują zdolność realizacji ustawowo nałożonych na nie zadań. Wypełnianie tych obydwu ról jest możliwe poprzez operowanie przez gminy zestawem instrumentów. Ogólną klasyfikację instrumentów gospodarki nieruchomościami przedstawiono na rys. 1.

Opodatkowanie nieruchomości, a ściślej mówiąc opodatkowanie faktu władania nimi, jest elementem, a w sytuacji kiedy w odniesieniu do danej gminy przyjmuje konkretne rozwiązania – instrumentem gospodarki nieruchomościami o charakterze finansowym. W praktyce funkcjonowania struktur organizacyjnych gminnych i miejskich urzędów kwestie dotyczące opodatkowania nieruchomości najczęściej są oddzielone od jednostek



Rys. 1. Klasyfikacja instrumentów gospodarki nieruchomościami
Fig. 1. Classification of economy real-estate instruments

Źródło – Source: Opracowanie własne na podstawie: Topczewska T., Siemiński W., 2003. Gospodarka gruntami w gminie. Difin Warszawa, s. 12-25.

odpowiedzialnych za gospodarkę nieruchomościami *sensu stricte*, czyli od jej sfery planistycznej i administracyjnej, a częściowo też finansowej. Z reguły techniczna obsługa opodatkowania nieruchomości leży w gestii jednostek odpowiedzialnych za całokształt tzw. podatków i opłat lokalnych. Powoduje to rozłączość zagadnień opodatkowania nieruchomości od pozostałych instrumentów gospodarki nieruchomościami, czego naturalną konsekwencją jest brak wewnętrznej spójności między nimi i trudność podporządkowania całokształtu gospodarki nieruchomościami gminy określonym celom o charakterze nadrzędnym.

Poświęcenie uwagi zagadnieniom opodatkowania nieruchomości w kontekście gospodarki nieruchomościami gminy, jest o tyle zasadne, że to właśnie dochody gminnych

budżetów z tego tytułu wskazywane są zarówno w teorii, jak i w praktyce jako najważniejsze, a także stałe i stabilne źródło dochodów własnych gmin [Belniak 2001, Nieruchomości... 2002]. Celem artykułu jest ukazanie roli, którą ten instrument gospodarki nieruchomościami odgrywa w funkcjonowaniu gmin.

Obowiązujący w Polsce ustrój opodatkowania nieruchomości ma swoją autonomiczną historię. Balansował między dwoma systemami. Jeden z nich za podstawę opodatkowania przyjmował wartość nieruchomości (jakkolwiek rozumianą), drugi – ich parametry fizyczne, w szczególności powierzchnię [Europejskie... 2003]. Obecny system jest wynikiem ciągłych zmian przepisów, które się na niego składają. Powstał w efekcie permanentnego ich dostosowywania do bieżącej sytuacji politycznej. *Ex post*, w procesie jego budowy wskazuje się zasadnicze kierunki tych zmian. Należą do nich [Etel 2001]:

- stopniowe ujednoczenia podatków dotyczących nieruchomości prowadzące do stworzenia grupy świadczeń, w których podstawą opodatkowania jest powierzchnia nieruchomości;
- dążenie do uproszczenia konstrukcji poszczególnych podatków;
- ciągłe ulepszanie istniejących regulacji, bez próby realizacji gruntownej reformy systemu.

Pierwsze polskie regulacje dotyczące opodatkowania nieruchomości (po I wojnie światowej) wskazywały jako podstawę wymiaru podatku wartość nieruchomości, w szczególności określaną jako wartość czynszową, obiegową, amortyzacyjną czy bilansową, przyjmując zbliżone rozwiązania w zakresie opodatkowania i gruntów i budynków [Ustawa z dnia 11 sierpnia... Dz.U nr 94, poz. 747, Rozporządzenie... Dz.U. nr 51, poz. 523, Dekret Prezydenta... Dz.U. nr 3, poz. 14, Dekret z dnia 20 marca... Dz.U. z 1947 r. nr 40, poz. 198, Ustawa z 26 lutego... Dz.U. nr 14, poz. 110]. Po raz pierwszy przyjęto powierzchnię jako podstawę opodatkowania gruntów (wartość nadal stanowiła podstawę opodatkowania budynków) w 1955 r. [Dekret z dnia 20 maja... Dz.U. nr 21, poz. 136]. Rozwiązanie to funkcjonowało przez kolejnych dwadzieścia lat. Dopiero w 1975 r. powierzchnia zaczęła stanowić podstawę opodatkowania gruntów i budynków niewynajętych i niewydzierżawionych stanowiących własność osób fizycznych i prawnych niebędących jednostkami gospodarki uspołecznionej [Ustawa z 19 grudnia... Dz.U. nr 45, poz. 229]. W 1982 r. sformułowano odrębne zasady opodatkowania nieruchomości podmiotów gospodarki uspołecznionej i nieuspołecznionej oraz ludności [Ustawa z dnia 26 lutego... Dz.U. nr 7, poz. 55, Ustawa z dnia 14 marca... Dz.U. nr 12, poz. 50]. W odniesieniu do jednostek gospodarki uspołecznionej podstawę opodatkowania budynków i budowli stanowiła ich wartość amortyzacyjna, a gruntów – powierzchnia. W odniesieniu do osób fizycznych i jednostek gospodarki nieuspołecznionej podstawę opodatkowania budynków podlegających ubezpieczeniu ustawowemu stanowiła natomiast wartość ustalona do celów tego ubezpieczenia, a dla budynków pozostałych i dla gruntów – powierzchnia. Późniejsze ujednoczenie zasad opodatkowania nieruchomości jednostek gospodarki uspołecznionej i nieuspołecznionej oraz osób fizycznych nastąpiło w 1989 r. [Ustawa z dnia 28 grudnia... Dz.U. nr 12, poz. 50]. Podstawą opodatkowania budynków podlegających obowiązkowemu ubezpieczeniu była ich wartość ubezpieczeniowa, budowli – wartość amortyzacyjna, a pozostałych budynków i gruntów – powierzchnia. Od 1991 r. jedynym

przejawem opodatkowania nieruchomości *ad valorem** jest opodatkowanie budowli, za podstawę którego wskazuje się ich wartość amortyzacyjną [Ustawa z dnia 12 stycznia... Dz.U. nr 9, poz. 31 z późn. zm.].

Równoległe zmiany zachodziły w zakresie regulacji dotyczących tzw. podatku rolnego. W 1971 r. przyjęto rozwiązanie, w którym obok opodatkowania progresywnymi stawkami przychodu z szacunkowego gospodarstwa rolnego, ustalonego na podstawie odpowiednich norm, pojawił się podatek, którego podstawę stanowiła powierzchnia użytków rolnych (w hektarach fizycznych) i powierzchnia gruntów ornych (w hektarach przeliczeniowych) [Ustawa z dnia 26 października... Dz.U. nr 27, poz. 254]. Był to pierwszy krok w kierunku przejścia od formuły dochodowej do formuły majątkowej opodatkowania nieruchomości rolnych. Taki dochodowo-majątkowy charakter opodatkowania nieruchomości rolnych, choć z wieloma zmianami [Ustawa z dnia 15 listopada... Dz.U. nr 94, poz. 431], utrzymał się do 1992 r., gdy to wskutek wejścia w życie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych [Ustawa z dnia 26 lipca... Dz.U. nr 80, poz. 350] i ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania [Ustawa z dnia 15 lutego... Dz.U. nr 21, poz. 86], nastąpiło całkowite odejście od opodatkowania nieruchomości rolnych według formuły dochodowej. W obecnym stanie rzeczy podstawę opodatkowania nieruchomości rolnych stanowi powierzchnia gruntów wyrażona w hektarach przeliczeniowych.

Do 1992 r. opodatkowaniu podatkiem rolnym podlegały także lasy. Dopiero wtedy, na zasadzie dostosowania do istniejącej konstrukcji podatku rolnego i podatku od nieruchomości, wprowadzono tzw. podatek leśny [Ustawa o lasach... Dz.U. nr 101, poz. 444]. Konstrukcja tego podatku wzorowana była na obowiązującej konstrukcji podatku rolnego, a więc za podstawę opodatkowania przyjmowano powierzchnię lasu wyrażoną w hektarach przeliczeniowych. Warto dodać, że normowane w powoływanej ustawie o lasach kwestie podatku leśnego wprowadzono w pewnym sensie jakby „przy okazji”, gdyż to nie one stanowiły filary tej ustawy, o czym wnioskować można choćby po jej tytule. Sytuację tę zmieniono w 2003 r., kiedy to kwestie opodatkowania lasów doczekały się odrębnej ustawy o podatku leśnym.

W efekcie zarysowanej wcześniej ewolucji opodatkowania, obecnie mamy do czynienia z formalnie trzema podatkami związanymi z władaniem nieruchomościami:

- podatkiem od nieruchomości [Ustawa z dnia 12 stycznia... Dz.U. nr 9, poz. 31 z późn. zm.],
- podatkiem rolnym [Ustawa z dnia 15 listopada... Dz.U. nr 94, poz. 431 z późn. zm.],
- podatkiem leśnym [Ustawa z dnia 30 października... Dz.U. nr 200, poz. 1682 z późn. zm.].

Formuła tego artykułu nie pozwalała na przedstawienie wnikliwej charakterystyki wymienionych podatków. Zaprezentowano więc jedynie w sposób ogólny najważniejsze uregulowania z nimi związane.

Opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają następujące nieruchomości lub obiekty budowlane:

- grunty,
- budynki lub ich części,

* Łac. „zgodnie z wartością”

- budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Podstawę opodatkowania stanowi:

- dla gruntów – powierzchnia,
- dla budynków lub ich części – powierzchnia użytkowa,
- dla budowli lub ich części, związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, wartość, o której mowa w przepisach o podatkach dochodowych, ustalona na 1 stycznia roku podatkowego, stanowiąca podstawę obliczania amortyzacji w tym roku, niepomniejszona o odpisy amortyzacyjne, a w przypadku budowli całkowicie zamortyzowanych – ich wartość z 1 stycznia roku, w którym dokonano ostatniego odpisu amortyzacyjnego.

Wysokość stawek podatku określa rada gminy, z tym że nie mogą one przekroczyć stawek ustawowych, corocznie aktualizowanych przez Ministra Finansów obwieszczeniem publikowanym w Monitorze Polskim. W 2006 r. stawki te wynosiły:

1) od gruntów:

- a) związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków – 0,68 zł od 1 m² powierzchni;
- b) pod jeziorami, zajętych na zbiorniki wodne retencyjne lub elektrownie wodne – 3,61 zł od 1 ha powierzchni;
- c) pozostałych, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego – 0,33 zł od 1 m² powierzchni.

2) od budynków lub ich części:

- a) mieszkalnych – 0,56 zł od 1 m² powierzchni użytkowej;
- b) związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej – 18,43 zł od 1 m² powierzchni użytkowej;
- c) zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym – 8,58 zł od 1 m² powierzchni użytkowej;
- d) zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych – 3,71 zł od 1 m² powierzchni użytkowej;
- e) pozostałych, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego – 6,17 zł od 1 m² powierzchni użytkowej.

3) od budowli – 2% ich wartości określonej na podstawie art. 4 ustawy.

Opodatkowaniu podatkiem rolnym podlegają grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza. Podstawę opodatkowania podatkiem rolnym stanowi:

- dla gruntów gospodarstw rolnych – liczba hektarów przeliczeniowych ustalana na podstawie powierzchni, rodzajów i klas użytków rolnych wynikających z ewidencji gruntów i budynków oraz zaliczenia do okręgu podatkowego,
- dla pozostałych gruntów – liczba hektarów wynikająca z ewidencji gruntów i budynków.

W ustawie ustalono cztery okręgi podatkowe, do których zaliczono gminy oraz miasta w zależności od warunków ekonomicznych i produkcyjno-klimatycznych, a także specjalne

przeliczniki hektarów fizycznych na hektary przeliczeniowe w zależności od okręgu podatkowego oraz rodzajów i klas użytków rolnych. Podatek rolny za rok podatkowy wynosi:

- od 1 ha przeliczeniowego gruntów gospodarstw rolnych – równowartość pieniężną 2,5 q żyta,
- od 1 ha gruntów pozostałych – równowartość pieniężną 5 q żyta, obliczonych według średniej ceny skupu żyta za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy. Średnią cenę skupu żyta ustala się na podstawie komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego ogłaszanego w Monitorze Polskim w terminie 20 dni po upływie trzeciego kwartału. Rady gmin są uprawnione do obniżenia w ten sposób określonych cen skupu, przyjmowanych jako podstawa obliczania podatku rolnego na obszarze gminy.

Opodatkowaniu podatkiem leśnym podlegają grunty leśne sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako lasy, z wyjątkiem lasów zajętych na wykonywanie innej działalności gospodarczej niż działalność leśna. Podstawę opodatkowania podatkiem leśnym stanowi powierzchnia lasu, wyrażona w hektarach, wynikająca z ewidencji gruntów i budynków. Podatek leśny od 1 ha, za rok podatkowy wynosi, z pewnym zastrzeżeniem, równowartość pieniężną 0,220 m³ drewna, obliczaną według średniej ceny sprzedaży drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy. Średnią cenę sprzedaży drewna ustala się na podstawie komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego ogłaszanego w Monitorze Polskim w terminie 20 dni po upływie trzeciego kwartału. Rada gminy może obniżyć kwotę stanowiącą średnią cenę sprzedaży drewna, przyjmowaną jako podstawa obliczania podatku leśnego na obszarze gminy.

Przedstawione podatki składają się *de facto* na system opodatkowania władania nieruchomościami. Każda nieruchomość, w zależności od celu, na który jest wykorzystywana, podlega opodatkowaniu jednym z tych podatków. Posiada to szereg mankamentów, tak o charakterze formalnym, jak i merytorycznym. Przede wszystkim wątpliwości budzi uregulowanie opodatkowania władania nieruchomościami w trzech zupełnie różnych ustawach, z czego tylko w jednej mówi się wprost o podatku od nieruchomości. Od strony formalnej podatek rolny i leśny nie są zaliczane do kategorii podatków lokalnych, a sam podatek od nieruchomości normatywnie jest umiejscowiony bliżej takich kategorii dochodów gminnych budżetów jak podatek od posiadania psów, podatek od środków transportu, czy opłat targowych, miejscowych i administracyjnych. Stąd, dla zapewnienia swego rodzaju ładu w warstwie merytorycznej, w literaturze przedmiotu formułuje się pojęcie podatków samorządowych [Patrzalek 2004, Hanusz 1995].

Z chwilą odejścia od centralnie sterowanej gospodarki nakazowo-rozdziałczej, w 1989 r., powrócił temat zmiany obowiązującego systemu opodatkowania nieruchomości w kierunku, w którym podstawę podatku ma stanowić wartość nieruchomości (tzw. podatku katastralnego) [Czajkowski 1999]. Systemy takie funkcjonują, choć oparte na różnych rozwiązaniach szczegółowych, w zdecydowanej większości rozwiniętych krajów. Niestety, mimo że tematyka wprowadzenia podatku katastralnego w Polsce stanowi przedmiot debat i dyskusji zarówno w gronie naukowców, jak i urzędników państwowych oraz polityków, na razie brakuje nawet powszechnie zaakceptowanej koncepcji realizacji

tego zadania. Dzieje się tak, mimo że obecny system destymuluje właściwą alokację kapitału w przestrzeni, a jego sprawiedliwość budzi powszechne wątpliwości. Obecnie podatek od władania nieruchomościami jest tym wyższy, im więcej metrów kwadratowych ma nieruchomość. Właściciele takich samych np. 100 metrowych mieszkań w całej gminie płacą zatem podatek od nieruchomości w takiej samej wysokości, bez względu na to, czy jest to mieszkanie nowe, czy stare, zlokalizowane w najatrakcyjniejszej dzielnicy, czy też w dzielnicy powszechnie uznawanej za wyjątkowo nieatrakcyjną, położone na pierwszym piętrze, czy na piętrze trzynastym. Polskie społeczeństwo jest bogate majątkowo, a jednocześnie ubogie kapitałowo. W 2003 r., według danych GUS, 59% osób żyło w gospodarstwach domowych, których wydatki kształtowały się poniżej minimum socjalnego, a więc poniżej granicy określającej sferę niedostatku i ostrzegającej przed ubóstwem. Swoją sytuację materialną jako bardzo dobrą lub raczej dobrą oceniali tylko niespełna 13% gospodarstw domowych. Jednocześnie prawie 75% mieszkań w Polsce to mieszkania stanowiące własność prywatną osób fizycznych lub przedmiot spółdzielczego własnościowego prawa. Często spotykamy się z sytuacją, że ubodzy renciści czy emeryci zamieszkują samotnie duże, atrakcyjnie zlokalizowane domy, o bardzo dużej wartości. Domy takie nie są przez całe lata poddawane stosownym remontom i konserwacjom, z wolna popadając w ruinę. Polacy, a zwłaszcza starsze ich pokolenia, przywiązują dużą wagę do własności nieruchomości, często nierozsądnie nie dopuszczając nawet myśli o ich sprzedaży. Bywa to z kolei poważną barierą w nabyciu takich nieruchomości przez podmioty, które stać na to, aby je nabyć i utrzymać w należyтым stanie. Podstawową doktryną sprawiedliwości podatku katastralnego jest to, że każdy może być właścicielem takiej nieruchomości, na której utrzymanie go stać. Jeśli kogoś nie stać na utrzymanie nieruchomości, powinien ją sprzedać i kupić sobie tańszą, tzn. mniejszą lub mniej atrakcyjnie usytuowaną. Nieruchomości są dobrami bardzo specyficznymi. Każdy niemal budynek, choć służy przede wszystkim właścicielowi, jest elementem przestrzeni, której walory estetyczne są dobrem wspólnym. Wyrazem nieadekwatności systemu do realiów gospodarczych jest przypadek, gdy w centrum miasta „trwają” zdekapitalizowane kamienice, bo ich właściciele nie stać na to, aby doprowadzić je do właściwego stanu technicznego. Podatek katastralny, ma być zatem takim podatkiem od nieruchomości, którego podstawę obliczenia stanowi jej rynkowa wartość. Im cenniejsza nieruchomość, tym wyższy podatek. Doświadczenia wielu wysoko rozwiniętych państw wskazują na słuszność i skuteczność takiego rozwiązania. Stanowi ono swego rodzaju kontrolę wobec nieodpowiedniej alokacji kapitału w przestrzeni, tak typowej dla krajów postcjalistycznych. Oparty na rynkowej wartości nieruchomości podatek „wprowadza w czyn ideę maksymalnego i najefektywniejszego wykorzystania danej nieruchomości. W rezultacie może on służyć jako katalizator obrotu nieruchomościami i relokacji przedsiębiorstw” [Raport Banku Światowego... 1999].

Podstawowym wymogiem wprowadzenia podatku od nieruchomości w systemie *ad valorem* jest budowa tzw. katastru nieruchomości, czyli odpowiednio skonstruowanej ewidencji informacji dotyczących danych o nieruchomościach. Etymologia wyrazu kataster wywodzi się z greckiego *katastichion*, co oznacza po prostu rejestr, a także z łacińskiego *capitastrum* – rejestr podatku poglównego [Nowecki 1996]. W Encyklopedii Powszechnej kataster jest to „urzędowy spis gruntów i budynków (...)” [Nowa Encyklopedia

Popularna 1995]. W tym kontekście pierwsze ślady katastru spotykamy już w czasach starożytnych. Pierwotnie Egipt, a następnie za jego wzorem państwo rzymskie, wprowadził regulacje prawne dotyczące zasad określania i rejestrowania stanu posiadania gruntów, handlu ziemią i wytyczania granic posiadłości. We współczesnym kształcie pierwsze katastry nieruchomości zaczęto zakładać w XIX wieku we Francji (1850) i w monarchii austriacko-węgierskiej (1881) [Bień 1995]. W dzisiejszych czasach każde w miarę rozwinięte państwo posiada odpowiedni system gromadzenia, przetwarzania i udostępniania danych o nieruchomościach. W skład takich systemów wchodzi mapy i rejestry. W Polsce rolę takiego systemu spełnia ewidencja gruntów i budynków, prowadzona przy starostwach powiatowych. Sprawny system ewidencji nieruchomości powinien stanowić podstawowe źródło informacji wykorzystywanych dla potrzeb [Hozer, Kokot 2004]:

- ochrony interesów majątkowych podmiotów działających na rynku nieruchomości;
- szeroko rozumianej gospodarki nieruchomościami;
- zagospodarowania przestrzennego;
- statystyki publicznej;
- wymiaru podatków.

Reforma systemu opodatkowania nieruchomości ma sprawić, żeby podatek ten stanowił podstawowe źródło dochodów samorządów terytorialnych. Za wzrostem znaczenia władz samorządowych idzie coraz większa liczba zadań, z którymi budżety gmin, w głównej mierze składające się z dotacji państwowych, nie są w stanie sobie poradzić. Jak każdy system podatkowy, tak i ten wymaga określenia w szczególności: przedmiotu i podmiotów opodatkowania oraz określenia wysokości stawek podatkowych [Hozer, Kokot 2004].

Zarówno przedmioty, jak i podmioty opodatkowania podatkiem katastralnym, aczkolwiek stwarzają podstawowy problem w trakcie konstruowania stosownych przepisów, w gruncie rzeczy nie stanowią szerokiego pola do dyskusji. Chodzi o sformułowanie prawnie szczelnych przepisów, tzn. w taki sposób, aby każdej nieruchomości, lub w określonych sytuacjach ich poszczególnym częściom był przypisany podmiot podatkowo zobowiązany. Zainteresowanych ogarnął kilka lat temu duży strach, gdy ówczesny minister finansów wypowiedział się publicznie, iż stawki te powinny wynosić ok. 10% wartości nieruchomości. Oznaczałoby to, że właściciel przeciętnego mieszkania, które np. w szczecińskich warunkach jest warte 300 tys. PLN, musi rocznie zapłacić 30 tys. PLN. Nie budzi żadnych wątpliwości fakt, iż w takiej sytuacji relacje te są mocno zachwiane, by nie powiedzieć zupełnie zwichrowane. Dziś coraz częściej mówi się o stawkach podatkowych podatku katastralnego rzędu 0,1–1,0%. Póki co, kwestia stawek podatku katastralnego nie została jeszcze ostatecznie rozstrzygnięta.

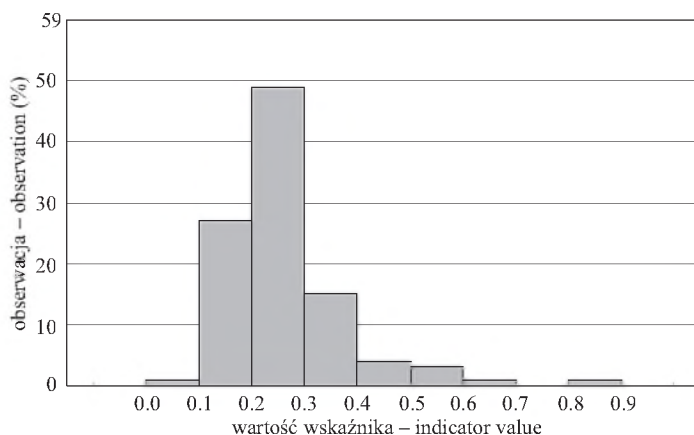
Inną, niezwyklej wagi, kwestią jest sama tzw. powszechna taksacja, czyli wycena nieruchomości na potrzeby wymiaru podatku katastralnego. W tej materii pojawiały się w ostatnich latach przeróżne koncepcje, począwszy od opartych na deklaracjach właścicieli nieruchomości, poprzez określanie stref nieruchomości, dla których miałyby obowiązywać zestandaryzowane wartości, do w pełni profesjonalnych narzędzi – algorytmów wyceny [Hozer, Kokot 2006].

Wysokość wpływów do gminnych budżetów z tytułu opodatkowania władania nieruchomościami, w obecnie obowiązującym systemie, jest zdeterminowana dominującym przeznaczeniem nieruchomości. W gminach o charakterze rolniczym najistotniejszą rolę odgrywa podatek rolny, w gminach w znacznym obszarze pokrytych lasami – podatek leśny. Najkorzystniej wychodzą na tym gminy, których znaczące obszary są zurbanizowane, gdyż w przeliczeniu na jednostkę powierzchni stawki podatku od nieruchomości są znacząco wyższe od stawek podatku rolnego i leśnego. Niestety, gminy mają znikomy wpływ na kształtowanie się proporcji w tym zakresie, w praktyce ograniczający się do możliwości obniżenia maksymalnych stawek ustawowych lub podstawowych. Należy zwrócić uwagę, że z możliwości tej gminy korzystają rzadko, w zasadzie stosując stawki maksymalne. Wprowadzenie podatku katastralnego dałoby im znacznie większe pole manewru w tej sferze. Stanowiłoby swego rodzaju bodziec motywujący gminy do podejmowania działań, których efektem byłby wzrost wartości nieruchomości położonych na ich terytoriach. Nie może on nastąpić samoistnie, w oderwaniu od uwarunkowań gospodarczych [Zachodnie rynki nieruchomości 2004], na które w lokalnym zasięgu gminy są w stanie skutecznie oddziaływać.

Na rys. 2 przedstawiono rozkład udziału podatków związanych z władaniem nieruchomościami (od nieruchomości, rolnego i leśnego) w dochodach własnych gmin województwa zachodniopomorskiego, w oparciu o budżety gmin wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich województwa zachodniopomorskiego na rok 2005 uchwalone uchwałami odpowiednich rad gmin lub miast, opublikowanych w Dziennikach Urzędowych Województwa Zachodniopomorskiego.

Przedstawione wyniki badań potwierdzają, że podatki od władania nieruchomościami stanowią bardzo ważne, a nawet główne źródło dochodów gminnych budżetów. W większości gmin, bo w prawie 50% zbadanych przypadków, udział dochodów z podatków od władania nieruchomościami, t.j. podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego, w całości ich dochodów własnych wynosił 20–30%. Istotny jest także odsetek gmin, dla których ten udział wyniósł stanowił 10–20% dochodów (28% poddanych badaniu gmin). Duża rozpiętość wartości wskaźników oraz prawostronna asymetria rozkładu wskazują z jednej strony na brak ukształtowania się w tym zakresie pewnych norm, a z drugiej – na znaczące możliwości zwiększania tego udziału. W obecnym systemie, cechą charakterystyczną dochodów z tych źródeł jest to, że są one uzyskiwane przez gminy bez specjalnej aktywności z jej strony – każdy posiadacz nieruchomości jest zobowiązany do odprowadzania na rzecz gminy określonego rodzaju podatku. Wprowadzenie podatku katastralnego spowoduje, że w interesie gmin będzie prowadzenie swojej polityki, a w tym i gospodarki nieruchomościami w taki sposób, aby kreować jak najwyższą wartość nieruchomości położonych na swoim terytorium. Obecny system nie zachęca do aktywności w tym kierunku. Dlatego w porównaniu do dochodów z podatków związanych z władaniem nieruchomościami dochody uzyskiwane z pozostałych form aktywności gminy w sferze gospodarki nieruchomościami są niskie [Kokot 2005].

Mimo zaprezentowanych wad polskiego systemu opodatkowania nieruchomości, udział tych podatków w dochodach samorządów gminnych jest wysoki, nawet w porównaniu z większością wysoko rozwiniętych państw europejskich, gdzie w różnych formach i konstrukcjach obowiązuje podatek katastralny. W 1999 r. udział ten dla Polski określono



Rys. 2. Histogram udziału dochodów z podatków związanych z władaniem nieruchomościami w dochodach własnych gmin woj. zachodniopomorskiego

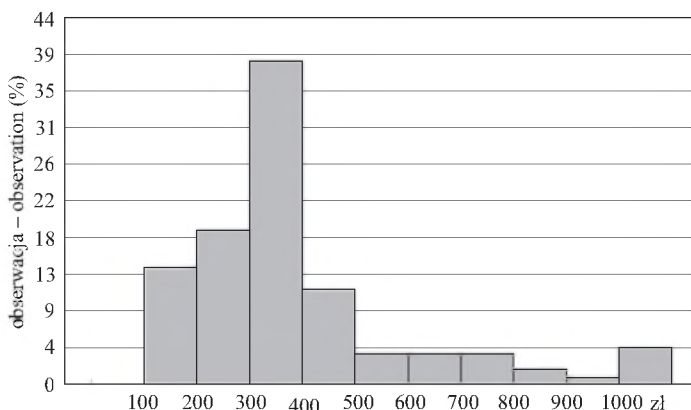
Fig. 2. Histogram of quotas of taxes related with estate possession in revenues of gminas (communes) of West Pomeranian Voivodeship

Źródło – Source: Kokot S., 2005. Wybrane wyniki badań struktury dochodów gmin związanych z gospodarką nieruchomościami, w: *Nieruchomości 2005 – stan i perspektywy*, pr. zbior. pod red. J. Hozera

na poziomie 13,9%, podczas gdy średnia dla krajów członkowskich ówczesnej Unii Europejskiej wynosiła – 7,33%, a dla krajów postsocjalistycznych aspirujących do członkostwa w Unii – 8%. Najwyższy udział odnotowano we Francji (20,73%), Belgii (17,22%) i Wielkiej Brytanii (12,56%), a najniższy w Austrii (1,08%), Luksemburgu (2%) i w Finlandii (2,62%) [Raport Banku Światowego... 1999]. W tej sytuacji trudno stawiać zwiększenie udziału finansowania samorządów gminnych podatkiem od nieruchomości jako jeden z celów priorytetowych wprowadzenia w Polsce podatku katastralnego. Chodzi raczej o naprawę mechanizmów alokacji kapitału w przestrzeni, które podatek stanowiący pochodną powierzchni nieruchomości drastycznie wypacza, oraz o stworzenie mechanizmów aktywizacji gmin w sferze gospodarki nieruchomościami, rozumianej jako niezwykle istotny element ich działalności.

Dla lepszego zobrazowania skali rozpiętości dochodów gmin z tytułu podatków związanych z władaniem nieruchomościami przedstawiono, na przykładzie gmin województwa zachodniopomorskiego, ich strukturę w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Okazuje się, że dominują gminy o dochodach 300–400 zł w przeliczeniu na jednego mieszkańca (38% gmin). Zastanawiająca jest bardzo duża rozpiętość w tym zakresie – od 100 zł do kwot wyrażanych w tysiącach złotych. Świadczy to o różnorodnym sposobie zagospodarowania gmin, zróżnicowanej strukturze rodzajów nieruchomości oraz o dużych możliwościach uzyskiwania z tego tytułu istotnych dochodów (rys. 3).

W przedstawionej, pobieżnej analizie systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce, w odniesieniu do wyznaczonych kierunków zmian tego systemu (przejście z systemu powierzchniowego do systemu katastralnego), w kontekście gospodarki nieruchomościami,



Rys. 3. Histogram dochodów z podatków związanych z władaniem nieruchomościami na jednego mieszkańca w gminach woj. zachodniopomorskiego

Fig. 3. Histogram of taxes related with estate possession in revenues per capita of gminas (communes) of West Pomeranian Voivodeship

Źródło – Source: Kokot S., 2005. Wybrane wyniki badań struktury dochodów gmin związanych z gospodarką nieruchomościami, w: *Nieruchomości 2005 – stan i perspektywy*, pr. zbior. pod red. J. Hozera, IADiPG Szczecin, s. 31.

nieuniknione jest zwrócenie uwagi, iż niezależnie od systemu podatkowego, niemal równolegle funkcjonuje w Polsce system opłat zaliczanych wprawdzie do grupy opłat cywilnoprawnych [Cymerman 2001], lecz których beneficjentami są jednostki samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa, a podstawą naliczenia jest cena sprzedaży lub wartość nieruchomości. Chodzi o opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego. Dotyczą one wprawdzie stosunkowo wąskiej grupy nieruchomości, z wyłączeniem budynków i budowli na nich posadowionych, które oddano w użytkowanie wieczyste. Konstrukcja prawno-finansowa tych opłat, wraz z towarzyszącymi jej procedurami ustalania i ich aktualizacji jest jednak *de facto* systemem mającym wiele cech systemu opodatkowania nieruchomości *ad valorem*. Jest też oczywiście wiele cech rozbieżnych, w szczególności to, że opłaty te nie spełniają kryteriów stawianych zobowiązaniom podatkowym, gdyż stanowią w rzeczywistości opłaty za korzystanie z nieruchomości cudzej.

PIŚMIENNICTWO

- Belniak S., 2001. *Rozwój rynku nieruchomości w Polsce na tle krajów wysoko rozwiniętych*. Wyd. AE Kraków.
- Bień A., 1995. *Kataster i podatek od nieruchomości*, Monitor Podatkowy 2.
- Czajkowski J.M., 1999. *Podatek od nieruchomości. Zmiana opodatkowania nieruchomości w Polsce – możliwości i oczekiwania*, Materiały Konferencyjne, Warszawa.
- Cymerman J., 2001. *Opłaty od nieruchomości*, Educaterra Olsztyn.
- Dekret Prezydenta RP z dnia 14 stycznia 1936 r. o podatku od nieruchomości, Dz.U. nr 3, poz. 14.
- Dekret z dnia 20 marca 1946 r. o podatkach komunalnych, Dz.U. z 1947 r. nr 40, poz. 198.

- Dekret z dnia 20 maja 1955 r. o podatkach i opłatach terenowych, Dz.U. nr 21, poz. 136.
- Etel L., 2001. Opodatkowanie nieruchomości. Temida 2 Białystok.
- Europejskie systemy opodatkowania nieruchomości, 2003. pr. zbior. pod red. L. Etela, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa.
- Hanusz A., 1995. Podatki samorządowe. Przepisy i komentarz, Warszawa.
- Hozer J., Kokot S., 2004. Podatek katastralny w Polsce. Nieruchomości i finansowanie inwestycji, pr. zbior. pod. red. J. Hozer, IADiPG Szczecin.
- Hozer J., Kokot S., 2006. Problemy powszechnej taksacji nieruchomości w Polsce, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 415, Metody ilościowe w ekonomii, Wyd. US Szczecin.
- Kokot S., 2005. Wybrane wyniki badań struktury dochodów gmin związanych z gospodarką nieruchomości, w: Nieruchomości 2005 – stan i perspektywy, pr. zbior. pod red. J. Hozer, IADiPG Szczecin.
- Nieruchomości, zagadnienia prawne, 2002, pr. zbior. pod red. H. Kisilowskiej, Wyd. Prawnicze Lexis Nexis Warszawa.
- Nowa encyklopedia popularna. 1995, t. 3, PWN Warszawa.
- Nowecki G., 1996. Kataster i system katastralny, Przegląd Podatkowy 5.
- Patrzałek L., 2004. Finanse samorządu terytorialnego. Wyd. AE im. Oskara Langego Wrocław.
- Raport Banku Światowego. Reforma w kierunku podatku ad valorem: zyski fiskalne i pozafiskalne w warunkach gospodarki okresu przekształceń rynkowych, 1999, w: Zmiana opodatkowania nieruchomości w Polsce – możliwości i oczekiwania. Materiały Konferencyjne, Warszawa.
- Rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 17 czerwca 1924 r. o wymiarze i poborze państwowego podatku od nieruchomości w gminach miejskich oraz od niektórych budynków w gminach wiejskich, Dz.U. nr 51, poz. 523.
- Topczewska T., Siemiński W., 2003. Gospodarka gruntami w gminie, Difin Warszawa.
- Ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, Dz.U. nr 94, poz. 747.
- Ustawa z dnia 26 lutego 1951 r. o podatkach terenowych, Dz.U. nr 14, poz. 110.
- Ustawa z dnia 26 października 1971 r. o podatku gruntowym, Dz.U. nr 27, poz. 254.
- Ustawa z 19 grudnia 1975 r. o niektórych podatkach i opłatach terenowych, Dz.U. nr 45, poz. 229.
- Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej, Dz.U. Nr 7, poz. 55).
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, Dz.U. nr 94, poz. 431.
- Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. nr 12, poz. 50).
- Ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania, Dz.U. nr 12, poz. 50.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. nr 9, poz. 31.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. nr 80, poz. 350.
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach, Dz.U. nr 101, poz. 444.
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych oraz zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania, Dz.U. nr 21, poz. 86.
- Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym, Dz.U. nr 200, poz. 1682.
- Zachodnie rynki nieruchomości, 2004, pr. zbior. pod red. E. Kucharskiej-Stasiak, Twigger Warszawa.

PROBLEMS OF TAXATION OF REAL-ESTATE IN CONTEXT OF THE COMMUNAL REAL-ESTATE ECONOMY

Abstract. In the article author presents role and place of problems of real-estate taxation in real-estate economy led by gminas. It discuss basic problems of conducting of real-estate taxation system changes. Besides, it quote results of research over structure of tax from estate in gminas of West Pomeranian Voivodeship

Key words: properties, gminas (communes), taxes

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 31.03.2009