

# Małgorzata Mazurek-Chwiejczak

---

## Opodatkowanie nieruchomości w państwach OECD

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 118, 237-251

---

2015

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Małgorzata Mazurek-Chwiejczak\***

## OPODATKOWANIE NIERUCHOMOŚCI W PAŃSTWACH OECD<sup>1</sup>

### Streszczenie

Mimo iż znaczenie systemu opodatkowania nieruchomości w ostatnich stuleciach relatywnie zmalało, to jednak w dalszym ciągu pozostaje on istotnym komponentem systemów podatkowych państw OECD. Podatki obciążające własność nieruchomości stanowią współcześnie najważniejszą pozycję wśród podatków majątkowych. Wspólną ich cechą pozostaje ich lokalny charakter – stanowią one istotne źródło zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego. Brak jest międzynarodowych standardów regulujących kształt tych danin, co skutkuje znaczną dywersyfikacją ich konstrukcji. Mimo to ukształtował się konsensus, iż nowoczesny system opodatkowania nieruchomości, sprawnie realizujący podstawowe funkcje opodatkowania, w tym w szczególności wydajny fiskalnie i sprawiedliwy społecznie, powinien przyjmować formułę *ad valorem*, odwołując się do wartości nieruchomości oszacowanej w specjalnych rejestrach zwanych katastrami.

**Słowa kluczowe:** podatki majątkowe, podatek od nieruchomości, podatek katastralny

### Wprowadzenie

Podatek od nieruchomości to jedna z najstarszych konstrukcji podatkowych. Jego historia sięga czasów, w których trudno było wprowadzić opodatkowanie dochodu, zaś najłatwiejszą do uchwycenia podstawą opodatkowania pozostawał

---

\* Małgorzata Mazurek-Chwiejczak, mgr, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wydział Ekonomiczny, e-mail: małgorzata.mazurek-chwiejczak@poczta.umcs.lublin.pl.

<sup>1</sup> Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/05/N/HS4/00481.

majątek, w tym w szczególności takie jego składniki, jak grunty czy budynki<sup>2</sup>. Wykorzystywano przy tym tę właściwość, że majątek, w przeciwieństwie do dochodu czy obrotu, może zostać oceniony na podstawie znamion zewnętrznych, co czyni z niego materię łatwo uchwytną. W takich warunkach władze fiskalne zyskały znaczny komfort, mając możliwość określenia wymiaru podatku w nawiązaniu do powszechnie akceptowanych w danym czasie i warunkach obiektywnych kryteriów determinujących elementy majątku nieruchomego<sup>3</sup>. Ponadto należy przyznać, że w czasach tych upowszechniła się koncepcja utożsamiania bogactwa z posiadaniem nieruchomości.

Początkowo w Europie upowszechniły się proste konstrukcje nakładane na grunty lub/i zabudowania. W przypadku budynków przy wymierzaniu kwoty zobowiązania podatkowego kierowano się znamionami zewnętrznymi, takimi jak m.in. liczba okien, drzwi czy kominów, szerokość domu itd. Uregulowania te odcisnęły piętno na wyglądzie i architekturze niektórych miast. I tak na przykład w Wielkiej Brytanii można spotkać wiele budynków z zamurowanymi oknami (w 1969 r. wprowadzono tam tzw. *window tax* – podatek okienny, którego wysokość uzależniono od liczby okien wychodzących na ulicę), na starówce w Rydze powszechnie występują średniowieczne domy kupieckie z małymi oknami (kwota zobowiązania podatkowego określana była w zależności od wielkości okien), z kolei kamienice w Amsterdamie są zazwyczaj wąskie i wysokie (obciążenie podatkowe uzależnione było od szerokości budynku)<sup>4</sup>.

Wraz z rozwojem ekonomicznym zasadniczy ciężar finansowania zadań publicznych przeniesiony został na daniny obciążające dochód i konsumpcję. Współcześnie opodatkowanie nieruchomości odgrywa istotną rolę przede wszystkim jako zasadnicza pozycja wśród podatków majątkowych. Należy podkreślić, że nie istnieją żadne międzynarodowe standardy, które warunkowałyby konstrukcje podatków od nieruchomości. Fakt ten jest jedną z przyczyn istotnej dywersyfikacji kształtu tego typu danin w przekroju międzynarodowym. Wspólną cechą świadczeń obciążających nieruchomości, w szczególności na obszarze Europy, pozostaje natomiast ich lokalny charakter.

Celem opracowania jest dokonanie przeglądu systemów opodatkowania nieruchomości obowiązujących w państwach OECD, analiza porównawcza

---

<sup>2</sup> A. Krajewska, *Podatki w Unii Europejskiej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2010, s. 172.

<sup>3</sup> P. Smoleń, *Podatki majątkowe*, w: *System prawa finansowego*, t. III: *Prawo daninowe*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 321.

<sup>4</sup> Tamże.

konstrukcji danin składających się na ten system, jak również wskazanie dominujących rozwiązań.

## 1. Kategorie danin obciążających nieruchomości w państwach OECD

Mówiąc o opodatkowaniu nieruchomości, należy posługiwać się pojęciem systemu, nie zaś pojedynczego podatku. System opodatkowania nieruchomości to inaczej ogół obowiązujących w danym państwie podatków, których przedmiotem jest władanie rzeczami podlegającymi opodatkowaniu na podstawie obowiązujących przepisów<sup>5</sup>. W kategorii tej nie mieszczą się natomiast podatki obciążające obrót nieruchomościami (w tym sprzedaż, darowiznę czy zamianę) ani też podatki pobierane od wzrostu wartości nieruchomości<sup>6</sup>.

Tabela 1

Podatki obciążające nieruchomości funkcjonujące w państwach OECD

Lp.	Państwo	Podatek obciążający grunty	Podatek obciążający grunty i nieruchomości (jedna k.p.)	Podatek obciążający grunty i podatek obciążający nieruchomości (odrębne k.p.)	Podatek obciążający budynki i podatek obciążający nieruchomości (odrębne k.p.)	Podatek obciążający grunty, podatek obciążający nieruchomości, podatek obciążający budynki (odrębne k.p.)	Podatek obciążający grunty, podatek obciążający budynki (odrębne k.p.)
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Australia			X			
2.	Austria		X				
3.	Belgia		X				
4.	Chile		X				
5.	Czechy		X				
6.	Dania					X	
7.	Estonia	X					
8.	Finlandia		X				
9.	Francja					X	
10.	Grecja				X		

<sup>5</sup> K. Wójtowicz, *System opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2007, s. 14.

<sup>6</sup> L. Etel, *Modele opodatkowania nieruchomości*, w: *Polski system podatkowy. Założenia a praktyka*, red. A. Pomorska, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004, s. 286.

1	2	3	4	5	6	7	8
11.	Hiszpania		X				
12.	Holandia		X				
13.	Irlandia				X		
14.	Islandia		X				
15.	Izrael		X				
16.	Japonia		X				
17.	Kanada		X				
18.	Korea Południowa		X				
19.	Luksemburg		X				
20.	Meksyk		X				
21.	Niemcy		X				
22.	Norwegia		X				
23.	Nowa Zelandia			X			
24.	Polska			X			
25.	Portugalia		X				
26.	Słowacja			X			
27.	Słowenia					X	
28.	Stany Zjednoczone		X				
29.	Szwajcaria		X				
30.	Szwecja		X				
31.	Turcja		X				
32.	Węgry						X
33.	Wielka Brytania				X		
34.	Włochy		X				
Łącznie		1	22	4	3	3	1

k.p. – konstrukcja/konstrukcje podatkowe.

Źródło: R. Almy, *Valuation and Assessment of Immovable Property*, „OECD Working Papers on Fiscal Federalism” 2014, no. 19, OECD Publishing, s. 7.

Zdefiniowany powyżej system może składać się z jednej konstrukcji podatkowej o rozległym zakresie przedmiotowym lub z oddzielnych świadczeń obciążających poszczególne kategorie nieruchomości. Przedmiotem tych danin są grunty, nieruchomości trwale z tym gruntem związane (np. budynki) lub rzeczy znajdujące się na tym gruncie (m.in. drogi czy linie kolejowe)<sup>7</sup>.

Funkcjonowanie jednej daniny obciążającej władanie nieruchomościami o stosunkowo szerokim zakresie przedmiotowym jest charakterystyczne dla

<sup>7</sup> Nieliczne wyjątki od tej zasady stanowią m.in. statki.

ok. 2/3 z ogólnej liczby państw OECD. Znajdują się wśród nich kraje Europy Zachodniej, w tym państwa skandynawskie czy położone w centrum kontynentu Belgia, Austria, Holandia, jak również pozaeuropejskie państwa organizacji, z wyjątkiem Australii i Nowej Zelandii. System opodatkowania nieruchomości składa się z jednego elementu również w Estonii, jednak tam zakres przedmiotowy tej daniny ogranicza się jedynie do gruntów. Zaletą takiego rozwiązania jest jego prostota, a w konsekwencji również taniłość.

W jedenastu krajach OECD funkcjonuje wiele (więcej niż jedna) konstrukcji podatkowych obciążających różne kategorie nieruchomości. W grupie tej znalazły się m.in. wspomniane już wcześniej Australia i Nowa Zelandia, państwa europejskie o tzw. południowej mentalności podatkowej (np. Grecja), Wielka Brytania czy kraje Europy Środkowo-Wschodniej (Polska, Węgry, Słowacja, Słowenia). Charakterystyczne jest wyodrębnienie z zakresu powszechnego podatku od nieruchomości gruntów i objęcie ich odrębną daniną. W niektórych państwach podobny zabieg zastosowano również w odniesieniu do budynków. Interesujące rozwiązanie funkcjonuje w Nowej Zelandii, gdzie władze lokalne mogą decydować o wyborze podstawy opodatkowania. Niektóre, w tym przede wszystkim wiejskie, jednostki samorządu terytorialnego opodatkowują jedynie grunty, inne pobierają podatek również od budynków i innych kategorii nieruchomości.

W wybranych państwach OECD daniny obciążające nieruchomości podlegają dalszemu różnicowaniu. W Irlandii i Wielkiej Brytanii odrębnemu reżimowi podatkowemu podlegają nieruchomości mieszkalne (tzw. *council tax*) i niemieszkalne. Z kolei w Danii funkcjonują: podatek od nieruchomości mieszkalnych (*Ejendomsvaerdiskat*), jak również podatek od nieruchomości wykorzystywanych w celach komercyjnych (*Daekningsafgift*). W Polsce poza podatkiem od nieruchomości, pobieranym w miastach, na obszarach nieurbanizowanych funkcjonują podatek rolny i leśny. W Słowenii w ramach systemu opodatkowania nieruchomości funkcjonowały liczne konstrukcje podatkowe aż do 2014 roku, kiedy to zastąpiono je jedną daniną o relatywnie szerokiej podstawie opodatkowania.

## 2. Zakres podmiotowy podatków od nieruchomości

System opodatkowania nieruchomości obejmuje daniny, które za przedmiot opodatkowania przyjmują szeroko rozumiane władanie nieruchomościami. Władanie to inaczej wykorzystywanie nieruchomości na podstawie prawa własności, ale również w oparciu o inne prawa i tytuły. Może ono obejmować,

w zależności od tego, jakie prawa przysługują władającemu, jej posiadanie, użytkowanie, dokonywanie zmian, rozporządzanie nią czy czerpanie z niej pożytków. Najpełniej z nieruchomości korzysta właściciel – ograniczają go jedynie przepisy ustaw oraz zasady współżycia społecznego. Jednak władającym nieruchomością może być również posiadacz wykorzystujący ją na swoje potrzeby.

Tabela 2

## Podmiot podatku od nieruchomości w wybranych państwach OECD

Lp.	Państwo	Właściciel	Użytkownik	Właściciel i użytkownik	Sama nieruchomość
1.	Austria	X			
2.	Belgia	X			
3.	Chile				X
4.	Dania	X			
5.	Francja			X	
6.	Grecja	X			
7.	Holandia			X	
8.	Islandia	X			
9.	Izrael		X		
10.	Japonia	X			
11.	Kanada				X
12.	Luksemburg	X			
13.	Niemcy	X			
14.	Stany Zjednoczone				X
15.	Wielka Brytania		x		
Łącznie		8	2	2	3

Źródło: R. Almy, *A Global Compendium and Meta-Analysis of Property Tax Systems*, Lincoln Institute of Land Policy, Lincoln Institute of Land Policy 2013, s. 44–45.

Obecnie w państwach europejskich najbardziej rozpowszechnione jest rozwiązanie, w którym ciężar opodatkowania spoczywa na właścicielu nieruchomości (tab. 2). Z kolei w systemach pozaeuropejskich (Stany Zjednoczone, Kanada, Chile) nie wskazuje się konkretnej osoby zobowiązanej do uiszczenia zobowiązań podatkowych, przyjmując za podmiot opodatkowania samą nieruchomość, niezależnie od tego, kto ją posiada bądź użytkuje<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> R. Almy, *A Global Compendium and Meta-Analysis of Property Tax Systems*, Lincoln Institute of Land Policy, Lincoln Institute of Land Policy 2013, s. 43.

### 3. Charakter podstawy opodatkowania – systemy powierzchniowe i katastralne

Obecnie jedynymi państwami OECD, w których podstawę opodatkowania podatku od nieruchomości stanowi wyłącznie jej powierzchnia (mowa tu o powierzchni gruntu lub o powierzchni użytkowej budynku), pozostają Czechy, Izrael i Polska (tab. 2). Kwota zobowiązania podatkowego jest w tym przypadku wyznaczana przez pomnożenie powierzchni stanowiącej podstawę opodatkowania, wyznaczonej zgodnie z obowiązującymi regulacjami, poprzez odpowiedni mnożnik określony w przepisach podatkowych oraz stawkę podatku. Powierzchniowe systemy opodatkowania nieruchomości (*area-based property tax*) do niedawna charakterystyczne były dla większości postkomunistycznych państw Europy Środkowej i Wschodniej, gdzie rynki nieruchomości charakteryzują się stosunkowo słabszym poziomem rozwoju. W krajach tych w okresie realnego socjalizmu zdecydowana większość nieruchomości była własnością państwa, zaś zasady handlu nieruchomościami, w tym ich ceny, ustalone były administracyjnie, w oderwaniu od warunków rynkowych.

Wśród głównych przesłanek stosowania tego typu systemów należy wskazać wadliwe funkcjonowanie katastru nieruchomości lub zupełny jego brak<sup>9</sup>. W sytuacji braku wiarygodnych informacji o wartości nieruchomości konieczne jest poszukiwanie innych kryteriów, które mogłyby decydować o wysokości zobowiązania podatkowego. W takich warunkach popularność zyskało oparcie konstrukcji podatków od nieruchomości na powierzchni, jako podstawie łatwej do uchwycenia i weryfikacji. Systemy powierzchniowe są stosunkowo proste w implementacji i administrowaniu. Ponadto nie wymagają one gromadzenia i analizowania dużej ilości danych co do wartości nieruchomości, a także nie wymagają konieczności ich rewaluacji. Wymiar podatku jest w tym przypadku bardziej obiektywny niż przy systemach katastralnych, co sprawia, że podatnicy w zasadzie nie kwestionują powierzchni jako podstawy opodatkowania.

Funkcjonowanie systemów powierzchniowych budzi jednak poważne wątpliwości z punktu widzenia sprawiedliwości opodatkowania. Koszty podatkowe są w tym przypadku oderwane od rzeczywistej wartości nieruchomości, nie uwzględniają także różnic w zależności od jej lokalizacji czy uzbrojenia. Wysokość zobowiązania podatkowego nie nawiązuje do zdolności płatniczej

<sup>9</sup> *Prawo podatkowe*, red. P. Smoleń, W. Wójtowicz, C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 433.



podatnika. Ponadto uważa się, że systemy powierzchniowe mogą sprzyjać przetrzymywaniu gruntów w celach spekulacyjnych<sup>10</sup>.

Przejawem nawiązywania do szeroko rozumianej wartości nieruchomości w konstrukcji podatków przyjmujących powierzchnię jako podstawę opodatkowania może być uzależnienie wysokości zobowiązania podatkowego od rodzaju czy przeznaczenia nieruchomości. Ciekawe rozwiązanie funkcjonowało przez długi okres w Holandii, gdzie określano podstawę opodatkowania odnosząc powierzchnię nieruchomości do szeregu współczynników, określających m.in. lokalizację nieruchomości, jej stan oraz sposób wykorzystania, które z założenia miały odzwierciedlać jej wartość. Stosowanie tego systemu nie przyniosło spodziewanych rezultatów, co spowodowało, że w państwie tym zrezygnowano z powierzchniowego systemu opodatkowania nieruchomości.

W państwach Europy Środkowej i Wschodniej wraz z rozwojem rynku nieruchomości obserwuje się proces reformowania systemów opodatkowania nieruchomości, w tym w szczególności trend w kierunku podatku katastralnego. Formułę *ad valorem* zaimplementowały w ostatnim dziesięcioleciu m.in. Słowacja i Słowenia, z kolei w 1993 roku podatek gruntowy wymierzany w odniesieniu do wartości nieruchomości został wprowadzony w Estonii<sup>11</sup>. Interesujące rozwiązanie funkcjonuje na Węgrzech, gdzie władze lokalne mają możliwość decydowania o wyborze charakteru podstawy opodatkowania (ilościowa – w zależności od powierzchni, lub wartościowa – w proporcji do wartości nieruchomości)<sup>12</sup>. W niektórych państwach Europy Środkowo-Wschodniej ma miejsce połączenie podstaw opodatkowania ilościowej i wartościowej. Przykład może stanowić Polska, gdzie grunty i budynki opodatkowane są według powierzchni, zaś budowle według wartości. Nie jest to jednak tzw. wartość katastralna, lecz wartość amortyzacyjna.

W krajach OECD powszechnie stosowana jest formuła wymierzania kwoty podatku od nieruchomości w relacji do wartości katastralnej nieruchomości (*ad valorem*), ustalonej na podstawie katastru, tj. urzędowego systemu informacji

<sup>10</sup> L. Etel, *Modele opodatkowania...*, s. 293.

<sup>11</sup> K. Kowalska, *Estoński system opodatkowania gruntów*, w: *Europejskie systemy opodatkowania nieruchomości*, red. L. Etel, Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 2003, s. 129–130.

<sup>12</sup> M. Głuszak, B. Marona, *Podatek katastralny. Ekonomiczne uwarunkowania reformy opodatkowania nieruchomości*, Poltext, Warszawa 2015, s. 91.

Tabela 3

Charakter podstawy opodatkowania w podatkach od nieruchomości  
w państwach OECD

Lp.	Państwo	Podstawa opodatkowania			
		powierzchnia (wyłącznie)	wartość kapitałowa (wyłącznie)	roczna wartość czynszowa (wyłącznie)	mieszana
1.	Australia				X
2.	Austria		X		
3.	Belgia			X	
4.	Chile		X		
5.	Czechy	X			
6.	Dania		X		
7.	Estonia		X		
8.	Finlandia		X		
9.	Francja			X	
10.	Grecja				X
11.	Hiszpania		X		
12.	Holandia		X		
13.	Irlandia				X
14.	Islandia		X		
15.	Izrael	X			
16.	Japonia		X		
17.	Kanada		X		
18.	Korea Południowa		X		
19.	Luksemburg		X		
20.	Meksyk				X
21.	Niemcy		X		
22.	Norwegia		X		
23.	Nowa Zelandia				X
24.	Polska	X			
25.	Portugalia		X		
26.	Słowacja				X
27.	Słowenia				X*
28.	Stany Zjednoczone		X		
29.	Szwajcaria				X
30.	Szwecja		X		
31.	Węgry				
32.	Wielka Brytania				X
33.	Włochy			X	
Łącznie		3	17	3	9

Źródło: R. Almy, *Valuation and Assessment of Immovable Property*, „OECD Working Papers on Fiscal Federalism” 2014, no. 19, OECD Publishing, s. 7.

o nieruchomościach<sup>13</sup>. Pojęcie katastru zostało zdefiniowane przez Europejską Komisję Gospodarczą ONZ jako system informacyjny złożony z części graficznej (map lub planów), obrazującej wielkość i położenie nieruchomości, jak również z części opisowej, charakteryzującej atrybuty nieruchomości (w tym ich wartość)<sup>14</sup>. Początki katastru i opartych na nim podatków katastralnych sięgają czasów starożytnych<sup>15</sup>, jednak instrument ten w postaci podobnej do obecnej ukształtował się dopiero w XIX wieku – w 1850 roku rejestr tego typu został założony we Francji, zaś w 1881 roku w monarchii austro-węgierskiej.

Implementacja systemu *ad valorem* wymaga stworzenia systemu informacji o nieruchomościach, w tym przede wszystkim przeprowadzenia powszechnej taksacji, rozumianej jako urzędowe określenie wartości taksacyjnych nieruchomości, wykorzystywanych m.in. do obliczania wysokości podatku<sup>16</sup>. Do sprawnego funkcjonowania tych systemów niezbędna jest również bieżąca aktualizacja informacji zawartych w katastrze. Do obsługi tego systemu konieczne jest zatrudnienie wysoko wykwalifikowanego personelu. Wszystkie te czynniki generują znaczne koszty. Ponadto przeprowadzona wycena nieruchomości nie zawsze spotyka się z akceptacją podatników i może wzbudzać negatywne emocje społeczne. Systemy *ad valorem* zniechęcają także do modernizacji nieruchomości, ponieważ wszelkie inwestycje podnoszą wartość majątku, podnosząc zobowiązanie podatkowe.

Mimo tych niedogodności przeważa pogląd, że nowoczesny system opodatkowania nieruchomości, sprawnie realizujący funkcję dochodową, jak również odwołujący się do zdolności płatniczej podatników, powinien za podstawę opodatkowania przyjmować wartość katastralną. Z kolei systemy powierzchniowe, obecne w nielicznych państwach Europy Środkowej i Wschodniej, są rozwiązaniem z innej epoki, całkowicie przestarzałym<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> Ze względu na złożoność tego pojęcia można wyróżnić: **kataster prawny** – zawierający informacje o własności, jak również innych prawach czy obciążeniach nieruchomości, **kataster fizyczny** – gromadzący informacje o położeniu geograficznym nieruchomości, o jej wymiarach, granicach i innych cechach fizycznych, oraz **kataster fiskalny** – zawierający informacje o wartości nieruchomości oszacowanej w celach podatkowych. Szerzej: M. Gluszek, B. Marona, *Podatek katastralny...*, s. 45.

<sup>14</sup> W. Wilkowski, *Założenia rządowego programu modernizacji ewidencji gruntów w nowoczesny kataster nieruchomości*, „Przegląd Geodezyjny” 1998, nr 4, s. 7.

<sup>15</sup> J. Gaździcki, *Systemy katastralne*, Warszawa – Wrocław 1995, s. 16 i n., cyt. za: L. Etel, *Modele opodatkowania...*, s. 288.

<sup>16</sup> G. Kowalski, *Powszechna taksacja nieruchomości w świetle teorii taksacji*, „Przegląd Geodezyjny” 1994, nr 10.

<sup>17</sup> L. Etel, R. Dowgier, *Podatki i opłaty lokalne. Czas na zmiany*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2013, s. 14.

#### 4. Charakterystyka podatków katastralnych

Wartość nieruchomości ustalona dla celów podatkowych przyjmuje zazwyczaj formę wartości kapitałowej (*capital market value*) lub rocznej wartości czynszowej (*annual rental value*). Pod pierwszym ze wskazanych pojęć należy rozumieć przewidywaną cenę, jaką można uzyskać ze sprzedaży danej nieruchomości na wolnym rynku. Powinna ona uwzględniać rzeczywiste cechy fizyczne i jakościowe, uwarunkowania prawne, jak również położenie danej nieruchomości<sup>18</sup>. Rozwiązanie tego typu znajduje uzasadnienie przede wszystkim w tych krajach, gdzie funkcjonuje dobrze rozwinięty rynek nieruchomości. Współcześnie jest ono stosowane w większości krajów OECD, które zdecydowały się na formułę *ad valorem*, w tym w szczególności w państwach Europy Zachodniej oraz w pozaeuropejskich krajach OECD (tab. 3). Zasadniczym mankamentem takiego rozwiązania pozostaje jednak konieczność bieżącej aktualizacji wartości katastralnej nieruchomości.

Z kolei roczna wartość czynszowa to inaczej najwyższa kwota rocznego czynszu, jaką można uzyskać z tytułu wynajęcia danej nieruchomości w warunkach rynkowych. Możliwe jest przy tym określenie podstawy opodatkowania podatku od nieruchomości w postaci wartości czynszowej brutto, tj. całkowitej potencjalnej kwoty uzyskanej z wynajmu nieruchomości, lub oparcie jej na wartości czynszowej netto – uzyskanej po potrąceniu kosztów nieruchomości (w praktyce dochód netto wyznacza się zazwyczaj jako określony odsetek wartości katastralnej)<sup>19</sup>.

Rozwiązanie tego typu jest charakterystyczne dla Belgii, Francji i Włoch. Z uwagi na to, że wartość kapitałowa nieruchomości jest wielokrotnie niższa od rocznej wartości czynszowej, charakterystyczne jest, że kraje wykorzystujące w roli podstawy opodatkowania pierwszą ze wskazanych wartości wprowadzają stosunkowo niższe stawki podatku od nieruchomości.

Stosowanie systemu opodatkowania nieruchomości *ad valorem* wymaga prowadzenia, a także bieżącej aktualizacji ewidencji katastralnych, które stanowią podstawowe źródło informacji podatkowych, zarówno dla organów skarbowych, jak i dla samych podatników. Tego rodzaju ewidencje prowadzone są zazwyczaj przez władze centralne, rzadziej stosowanym rozwiązaniem jest ich lokalny charakter (tab. 4).

<sup>18</sup> K. Wójtowicz, *System opodatkowania...*, s. 31–34.

<sup>19</sup> Tamże.

Tabela 4

Umiejscowienie systemów ewidencji nieruchomości w strukturach administracyjnych państw OECD

Lp.	Państwo	Szczelbel władzy			
		centralny	regionalny	lokalny	mieszany
1.	Australia				X
2.	Austria		X		
3.	Belgia	X			
4.	Chile	X			
5.	Dania	X			
6.	Estonia	X			
7.	Finlandia	X			
8.	Francja	X			
9.	Hiszpania	X			
10.	Holandia			X	
11.	Irlandia	X			
12.	Islandia	X			
13.	Japonia				X
14.	Kanada				X
15.	Meksyk		X		
16.	Niemcy		X		
17.	Norwegia			X	
18.	Nowa Zelandia			X	
19.	Portugalia	X			
20.	Słowacja			X	
21.	Słowenia				X
22.	Stany Zjednoczone				X
23.	Szwajcaria			X	
24.	Szwecja	X			
25.	Turcja				X
26.	Wielka Brytania			X	
27.	Włochy	X			
Łącznie		12	3	6	6

Źródło: R. Almy, *Valuation and Assessment of Immovable Property*, „OECD Working Papers on Fiscal Federalism” 2014, no. 19, OECD Publishing, s. 20.

Jak wynika z tabeli 5, odpowiedzialność za prowadzenie ewidencji nieruchomości i zarządzanie nią spoczywa zazwyczaj na władzach lokalnych. Rządziej stosowanym rozwiązaniem jest powierzenie tego typu uprawnień niezależnej agencji lub urzędowi ziemskiemu.

Tabela 5

Podział uprawnień do prowadzenia systemów ewidencji nieruchomości  
w państwach OECD

Lp.	Państwo	Urząd ziemski	Organy podatkowe	Niezależna agencja	Mieszany
1.	Australia				X
2.	Austria		X		
3.	Belgia		X		
4.	Chile		X		
5.	Dania		X		
6.	Estonia	X			
7.	Finlandia		X		
8.	Francja	X			
9.	Hiszpania	X			
10.	Irlandia			X	
11.	Islandia	X			
12.	Kanada				X
13.	Niemcy		X		
14.	Norwegia		X		
15.	Portugalia	X			
16.	Słowacja		X		
17.	Słowenia				X
18.	Stany Zjednoczone		X		
19.	Szwajcaria		X		
20.	Szwecja				X
21.	Turcja		X		
22.	Wielka Brytania				X
23.	Włochy	X			
Łącznie		6	11	1	5

Źródło: R. Almy, *Valuation and Assessment of Immovable Property*, „OECD Working Papers on Fiscal Federalism” 2014, no. 19, OECD Publishing, s. 20.

## Podsumowanie

W systemach opodatkowania nieruchomości trudno wskazać ujednolicone rozwiązania, które występowałyby we wszystkich państwach OECD, co wynika m.in. z braku międzynarodowych standardów w tym zakresie. Bez wątplenia natomiast należy stwierdzić, że w państwach gospodarczo rozwiniętych określa się kwotę zobowiązania z tytułu tego typu danin w oparciu o wartość (kapitałową lub czynszową) nieruchomości. Z kolei w krajach, w których ciągle stosowane

są lub do niedawna funkcjonowały systemy powierzchniowe, widoczny jest trend w kierunku implementacji formuły *ad valorem*. Dotyczy to w szczególności państw byłego bloku socjalistycznego, położonych w Europie Środkowej i Wschodniej. Trend ten należy ocenić pozytywnie, bowiem sprawna realizacja funkcji opodatkowania (w tym w szczególności funkcji dochodowej i redystrybucyjnej) wymaga, aby podstawa opodatkowania danin obciążających władanie nieruchomościami opierała się na ich wartości katastralnej. W roli wartości katastralnej występuje zazwyczaj wartość kapitałowa nieruchomości. Jej szacowanie, jak również prowadzenie rejestrów nieruchomości należy zazwyczaj do kompetencji administracji centralnej. Jednostkami odpowiedzialnymi za obsługę i funkcjonowanie katastrów są przeważnie organy podatkowe.

### Literatura

- Almy R., *A Global Compendium and Meta-Analysis of Property Tax Systems*, Lincoln Institute of Land Policy, Lincoln Institute of Land Policy 2013.
- Almy R., *Valuation and Assessment of Immovable Property*, „OECD Working Papers on Fiscal Federalism” 2014, no. 19, OECD Publishing.
- Etel L., Dowgier R., *Podatki i opłaty lokalne. Czas na zmiany*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2013.
- Etel L., *Modele opodatkowania nieruchomości*, w: *Polski system podatkowy. Założenia a praktyka*, red. A. Pomorska, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004.
- Głuszak M., Marona B., *Podatek katastralny. Ekonomiczne uwarunkowania reformy opodatkowania nieruchomości*, Poltext, Warszawa 2015.
- Kowalska K., *Estoński system opodatkowania gruntów*, w: *Europejskie systemy opodatkowania nieruchomości*, red. L. Etel, Kancelaria Sejmu. Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 2003.
- Kowalski G., *Powszechna taksacja nieruchomości w świetle teorii taksacji*, „Przegląd Geodezyjny” 1994, nr 10.
- Krajewska A., *Podatki w Unii Europejskiej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2010.
- Prawo podatkowe*, red. P. Smoleń, W. Wójtowicz, C.H. Beck, Warszawa 2015.
- Smoleń P., *Podatki majątkowe*, w: *System prawa finansowego*, t. III: *Prawo daninowe*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Wilkowski W., *Założenia rządowego programu modernizacji ewidencji gruntów w nowoczesny kataster nieruchomości*, „Przegląd Geodezyjny” 1998, nr 4.
- Wójtowicz K., *System opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2007.

---

## IMMOVABLE PROPERTY TAXATION IN OECD COUNTRIES

### Summary

Immovable property taxation seems to be the material component of property taxation system. Their fiscal importance is significant in semi-government budgets. There is no multinational standards of their construction, thus it varies significantly in different countries. The article contains information about objects of immovable property taxes, the character of the tax base and valuation of immovable properties in cadastral systems (especially what is valued? how is it valued? and who values?).

**Keywords:** property tax, immovable property tax, cadastral tax

*Translated by Małgorzata Mazurek-Chwiejczak*