

**Marcelina Zapotoczna, Joanna
Cymerman**

**Rola opodatkowania nieruchomości
mieszkaniowych w kreowaniu
polityki mieszkaniowej państwa**

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 37/3, 291-302

2014

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.

Marcelina Zapotoczna¹

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Joanna Cymerman²

Politechnika Koszalińska

ROLA OPODATKOWANIA NIERUCHOMOŚCI MIESZKANIOWYCH W KREOWANIU POLITYKI MIESZKANIOWEJ PAŃSTWA

Streszczenie

Artykuł poświęcono zagadnieniu opodatkowania nieruchomości mieszkaniowych w aspekcie polityki mieszkaniowej państwa. Analizie poddano system zwolnień i ulg podatkowych, jakim podlegał rynek mieszkaniowy w latach 2004–2012, w kontekście zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Wykazano niską efektywność stosowanych podatkowych instrumentów wsparcia mieszkalnictwa z punktu widzenia przezwyciężenia deficytu mieszkaniowego i poprawy ilościowych wskaźników zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.

Słowa kluczowe: nieruchomości mieszkaniowe, podatek, opłata publicznoprawna, polityka mieszkaniowa

¹ Adres e-mail: imz@uwm.edu.pl.

² Adres e-mail: Joanna.cymerman@wilsig.tu.koszalin.pl.

Wprowadzenie

Prawo do zamieszkiwania jest podstawowym prawem każdego człowieka zagwarantowanym przez szereg aktów prawnych rangi krajowej i międzynarodowej³. W warunkach gospodarki rynkowej mieszkanie jest towarem, często bardzo droгим, a zarazem powszechnym. Aby zapewnić posiadanie mieszkania wszystkim grupom społecznym, gospodarka mieszkaniowa musi być subsydiowana. Musi być zatem wpisana w politykę społeczną państwa. Istotnym narzędziem realizacji społecznych celów polityki mieszkaniowej jest stosowanie instrumentów podatkowych. Wszelkie daniny publiczne wpływają na kształt i przebieg procesów i zjawisk społecznych oraz oddziałują na zachowania uczestników rynku nieruchomości⁴. Traktowane są jako stymulatory zachowań funkcjonalnych i przestrzennych⁵. Z tych też powodów instrumenty podatkowe stanowią ważny element prowadzonej przez państwo polityki mieszkaniowej⁶.

W zamierzeniu autorek głównym celem opracowania była identyfikacja i ocena wpływu rozwiązań podatkowych wprowadzonych przez państwo i obowiązujących w latach 2004–2012 na rozwój rynku mieszkaniowego w Polsce, w kontekście poprawy sytuacji mieszkaniowej i zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.

1. Znaczenie polityki mieszkaniowej państwa

Poprawa sytuacji mieszkaniowej to jeden z najważniejszych problemów społecznych i gospodarczych, z jakimi boryka się Polska. Pomimo upływu 25 lat od transformacji systemowej i 10 lat od wejścia w struktury Unii Europejskiej nadal ponad 1 milion polskich rodzin nie ma samodzielnego mieszkania, co plasuje Polskę na jednym z ostatnich miejsc w Europie. Oprócz ilościowego podejścia do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych istotną kwestią jest nadal niski standard polskich mieszkań. Zmniejszenie tego dystansu w stosunku do innych krajów Europy, o wyższym czy podobnym poziomie rozwoju gospodarczego, pozwoli na zmniejszenie różnic w poziomie życia.

³ Zob. art. 75.1 ustawy z 2 kwietnia 1997 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, DzU z 1997 roku, nr 78, poz. 483; art. 25.1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, ONZ, Paryż 1948; art. 11.1 Międzynarodowego Paktu Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych z 19 grudnia 1966 roku, DzU z 29 grudnia 1977 roku, ratyfikowany przez Polskę w 1997 roku; Konwencja o Prawach Dziecka przyjęta przez ONZ z 20 listopada 1989 roku, DzU z 1991 roku, nr 120, poz. 526 i inne.

⁴ M. Thedy, T. Krasowski, A. Wasiluk, *Opodatkowanie rynku nieruchomości*, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. IX.

⁵ T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 188.

⁶ E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 167.

Mieszkanie umożliwia zaspokojenie potrzeb nie tylko podstawowych, ale również wyższego rzędu⁷. Potrzeby te oparte są na subiektywnym określeniu wymagań mieszkaniowych, indywidualnym rozumieniu standardu, a ich zaspokojenie uwarunkowane jest możliwościami finansowymi gospodarstw domowych. Stąd też oczekiwania części społeczeństwa na pomoc państwa. W krajach o rozwiniętej gospodarce sektor mieszkaniowy regulowany jest na znaczną skalę przez państwo. Interwencja państwa „dotyczy zwłaszcza systemu bankowego, gospodarki przestrzenią zapewnienia równowagi pomiędzy prawami wynajmującego i lokatora oraz problematyki socjalnej”⁸.

Niewątpliwie, zrównoważone podejście do wspierania mieszkalnictwa przez państwo wymaga wsparcia zarówno strony popytowej, jak i podażowej. Kraje różnią się skalą i stosowanymi instrumentami oraz szczeblem realizacji. Interwencjonizm państwowy powinien być przede wszystkim nastawiony na tworzenie warunków umożliwiających pozyskanie pierwszego mieszkania przez już istniejące i nowo zakładane rodziny. Rolą państwa jest tworzenie mechanizmów przekształcania potrzeb mieszkaniowych w popyt na mieszkania⁹.

Kierunek i metody działania stosowane przez państwo lub inne podmioty publiczne do osiągnięcia określonych celów w dziedzinie mieszkalnictwa i zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, wyznacza polityka mieszkaniowa¹⁰. Polityka mieszkaniowa odwołuje się zarówno do kwestii ilościowych, jak i jakościowych. „W aspekcie ilościowym polega na wprowadzaniu zmian wartości instrumentów w ramach danych rozwiązań instytucjonalno-prawnych, (...) natomiast w ujęciu jakościowym obejmuje przedsięwzięcia prowadzące do zmian w strukturze instytucjonalno-prawnej”¹¹. Sformułowana w oparciu o dostępność mieszkań dla wszystkich grup społecznych, ma istotne znaczenie dla gospodarki. W przypadku niedoboru mieszkań celem staje się rozwój różnych form budownictwa mieszkaniowego dostosowany do możliwości ekonomicznych gospodarstw domowych. Dobrze funkcjonujący sektor mieszkaniowy wpływa na wzrost PKB, zaś niestabilny, źle uregulowany w sytuacji przegrzanej koniunktury na inwestycje w nieruchomości prowadzi do „nadmuchanych” cen oraz kryzysu w sektorze

⁷ M. Bryx, *Finansowanie inwestycji mieszkaniowych*, Poltext, Warszawa 2001, s. 16; J. Łaszek, *Sektor nieruchomości mieszkaniowych w Polsce. Stan i perspektywy*, SGH, Warszawa 2004, s. 17–21; H. Gawron, *Potrzeby mieszkaniowe klientów na lokalnym rynku nieruchomości mieszkaniowych i sposoby ich zaspokojenia*, UE w Poznaniu, Poznań 2012, s. 42.

⁸ J. Łaszek, *op.cit.*, s. 39.

⁹ M. Bryx, *op.cit.*, s. 22.

¹⁰ A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, PWE, Warszawa 1987, s. 27.

¹¹ P. Lis, *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 16–17.

bankowym, co skutkuje zakłóceniami w całej gospodarce. Ma również istotne znaczenie dla wydajności pracy, gdyż rynek pracy zabezpieczony odpowiednią podażą mieszkań pozwala na mobilność siły roboczej i geograficzne przemieszczanie się popytu mieszkaniowego. Rozwój mieszkalnictwa ma również znaczenie dla rozwoju sektora finansowego i rynku kapitałowego, co wynika z rosnącej roli mieszkania w majątku gospodarstw domowych oraz ich zadłużenia¹².

Podstawowym dokumentem wyznaczającym kierunek prowadzenia działań państwa w zakresie poprawy sytuacji mieszkaniowej w latach 2004–2012 była rezolucja Sejmu RP *Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*. Nie zawarto w niej jednak konkretnych rozwiązań, nie wskazano planowanych efektów ani środków finansowych na wykonanie zadań czy terminów ich realizacji¹³.

2. Opodatkowanie nieruchomości mieszkaniowych

W Polsce, podobnie jak w wielu innych krajach, występuje szereg podatków i opłat publicznoprawnych dotyczących nieruchomości mieszkaniowych, związanych zarówno z faktem „biernego” ich posiadania, jak i z podejmowaniem różnego rodzaju czynności cywilnoprawnych oraz z podejmowaniem niektórych działań o charakterze administracyjnoprawnym.

Traktując ogół podatków i opłat publicznoprawnych dotyczących nieruchomości mieszkaniowych jako całość, można mówić o systemie opodatkowania nieruchomości mieszkaniowych. System ten powinien się odznaczać pięcioma powszechnie akceptowanymi cechami „dobrego” systemu podatkowego¹⁴: efektywnością ekonomiczną, prostotą administracyjną, elastycznością, odpowiedzialnością polityczną oraz sprawiedliwością. Niektórzy autorzy dodają jeszcze dwie cechy: stabilność systemu¹⁵ oraz wydajność¹⁶. Do tego katalogu należy dołączyć jeszcze jedną ważną cechę systemu opodatkowania nieruchomości mieszkaniowych – zgodność założonych efektów z celami polityki mieszkaniowej państwa określonej w dokumentach strategicznych kraju.

¹² S. Merrill, P. Hendershott, S. Mayo, M. Lea, D. Diamond, *Mieszkalnictwo a gospodarka: reforma podatkowa oraz alternatywne strategie dotowania mieszkalnictwa*. *Wschodnio-Europejski Regionalny Program Pomocy dla Sektora Mieszkalnictwa*, 1999, Project 180-0034, U.S. Agency for International Development-USAID, The Urban Institute Consortium, s. 6–11.

¹³ www.nik.gov.pl (7.09.2014).

¹⁴ J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 550–580.

¹⁵ J.M. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 86.

¹⁶ E. Chojna-Duch, *op.cit.*, s. 257.

W odniesieniu do polskiego systemu opodatkowania nieruchomości mieszkaniowych powszechnie formułuje się szereg zarzutów, przy czym na pierwszy plan wysuwane są kwestie braku stabilności i niezachowania prostoty administracyjnej – liczne wprowadzone na przestrzeni ostatniego dziesięciolecia zmiany ustaw podatkowych utrudniają życie podatnikom, powodują poczucie zagubienia wśród obywateli i konieczność korzystania z porad ekspertów i doradców podatkowych. Kolejny zarzut dotyczy braku sprawiedliwości – system powinien bardziej wspierać osoby mniej zamożne w zdobywaniu własnego mieszkania, tym czasem obowiązujące rozwiązania prawne są dostosowane do zamożniejszej części społeczeństwa. Istotną wadą systemu jest też nieefektywność ekonomiczna i brak elastyczności – konstrukcje podatków i opłat publicznoprawnych, niedostosowane do warunków gospodarki rynkowej, sprzyjają zniekształceniom alokacji zasobów i zbędnej stracie użyteczności. Na uwagę zasługuje również fakt braku spójności rozwiązań podatkowych z celami polityki mieszkaniowej państwa.

3. Znaczenie mieszkaniowej polityki podatkowej

3.1. Przywileje podatkowe w polityce mieszkaniowej

Interwencja władz publicznych w rynki mieszkaniowe jest warunkiem koniecznym do zwiększania dostępności mieszkań, szczególnie w tych segmentach rynku, gdzie mechanizm rynkowy jest nie wystarczający. Instrumenty finansowego wsparcia mieszkalnictwa od wejścia Polski do Unii Europejskiej nakierowane były na zwiększenie dostępności do mieszkań poprzez wspieranie realizacji inwestycji w zakresie budownictwa socjalnego, społecznego (poprzez realizację mieszkań społecznych czynszowych, spółdzielczych lokatorskich, chronionych) oraz własnościowego, a także na wspieranie działań mających na celu poprawę stanu technicznego zasobu¹⁷. Jedną z podstawowych form finansowego wsparcia mieszkalnictwa są ulgi podatkowe. W tabeli 1 zostały przedstawione najważniejsze instrumenty podatkowe stosowane w latach 2004–2012.

¹⁷ *Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*, rezolucja Sejmu RP przyjęta 19 lutego 2010 roku, Sejm RP DSPA-4821-19(2)/10, s. 5.

Tabela 1. System zwolnień i ulg mieszkaniowych w systemie podatkowym

RODZAJ ZWOLNIEŃ I ULG PODATKOWYCH	
Podatek dochodowy	
1.	„Duża ulga budowlana” w PIT – prawo do odliczenia od podatku wydatków poniesionych na inwestycyjne wydatki mieszkaniowe. Obowiązywała w latach 1992–2001. Po tym okresie prawo do ulgi mają podatnicy, którzy nabyli prawo do tej ulgi na zasadzie praw nabytych.
2.	Ulgą odsetkowa, czyli rozliczenie wydatków z tytułu kredytu mieszkaniowego zaciągniętego w latach 2002–2006.
3.	Ulgą mieszkaniową, czyli odliczenie wydatków poniesionych z tytułu systematycznego oszczędzania na rachunku oszczędnościowo-kredytowym nabyte przed 1 stycznia 2001 roku.
4.	Ulgą „kredytowa/pożyczkowa”, czyli ulga z tytułu wydatków poniesionych na spłatę kredytu bankowego lub pożyczki z zakładu pracy otrzymanych w latach 1992–1993 na cele mieszkaniowe. Ulgę tę mogą odliczyć osoby, które w latach 1992–1993 zaciągnęły w zakładzie pracy pożyczkę na cele mieszkaniowe lub w tych latach otrzymały kredyt na cele mieszkaniowe. Odlicza się kwotę spłaconego kredytu/pożyczki wraz z odsetkami.
5.	Podatek od sprzedaży nieruchomości: a) przy sprzedaży po upływie 5 lat od jej nabycia – następuje zwolnienie z płacenia podatku; b) przy sprzedaży nieruchomości w okresie krótszym niż 5 lat od jej nabycia, wysokość podatku zależy od roku, w którym nabyliśmy (lub wybudowaliśmy) zbywaną nieruchomość: – dla nieruchomości nabytych lub wybudowanych do końca 2006 roku (*podatek w wysokości 10% przychodu; *ulga mieszkaniowa – zwolnienie z opodatkowania przychodu, jeżeli nabycie nastąpiło w drodze spadku lub darowizny; *od 1 stycznia 2012 roku zwolnienie z podatku – minął okres 5-letni od nabycia nieruchomości), – dla nieruchomości nabytych od 1 stycznia 2007 roku do 31 grudnia 2008 roku (*podatek w wysokości 19% dochodu; *tak zwana ulga meldunkowa – przychody są wolne od podatku, jeżeli podatnik był zameldowany w zbywanym lokalu lub budynku przez okres 12 miesięcy przed datą zbycia; *od 1 stycznia 2014 roku zwolnienie z podatku – minął okres 5-letni od nabycia nieruchomości), – dla nieruchomości nabytych po 1 stycznia 2009 roku (*podatek w wysokości 19% dochodu; tak zwana ulga mieszkaniowa „nowa” – zwolnienie od podatku obejmuje tę część dochodu, która została wydana na własne cele mieszkaniowe w ciągu 2 lat od daty zbycia nieruchomości).
VAT	
1.	Zwrot VAT za materiały budowlane związane z budownictwem mieszkaniowym przysługuje osobom, które do 31 grudnia 2013 roku poniosły wydatki (udokumentowane fakturami). Kwota zwrotu uzależniona jest od okresu, w którym poniesione zostały wydatki, oraz od tego, czy osoby korzystały w latach 2004–2005 z ulg mieszkaniowych
Podatek od spadków i darowizn	
1.	Zwolnienie z podatku nabycia własności rzeczy i praw majątkowych przez małżonka, zstępnych, wstępnych, pasierbą, rodzeństwem, ojczyzną, macochę, jeżeli zgłoszą nabycie w ciągu 6 miesięcy od dnia powstania obowiązku podatkowego naczelnikowi urzędu skarbowego – obowiązuje od 1 stycznia 2007 roku.
Taksa notarialna	
1.	Maksymalna stawka taksy w wysokości ½ stawki przewidzianej w § 3 rozporządzenia MS w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej dla następujących czynności notarialnych (obowiązuje od 27 października 2007 roku): a) umowy zawieranej na podstawie przepisu art. 9 ustawy o własności lokali; b) umowy darowizny lokalu stanowiącego odrębną nieruchomość, jeżeli umowa jest zawierana pomiędzy osobami zaliczanymi do I grupy podatkowej w rozumieniu przepisów ustawy o podatku od spadków i darowizn, a nabywcą są uprawnieni do skorzystania z ulgi, o której mowa w art. 16 tejże ustawy; c) umowy ustanowienia odrębnej własności lokalu mieszkalnego i przeniesienia własności lokalu na nabywcę, w tym w wykonaniu umowy deweloperskiej; d) umowy sprzedaży nieruchomości gruntowej stanowiącej działkę budowlaną w rozumieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; e) umowy deweloperskiej – obowiązuje od 26 maja 2012 roku; f) umowy przeniesienia na nabywcę własności nieruchomości gruntowej zabudowanej domem jednorodzinny lub prawa użytkownika wieczystego nieruchomości gruntowej i własności domu jednorodzinnego na niej posadowionego – obowiązuje od 26 maja 2012 roku; g) umowy sprzedaży lokalu mieszkalnego – obowiązuje od 26 maja 2012 roku.

Oplata sądowa
1. Nie pobiera się opłaty sądowej od wniosku o wpis w KW prawa własności uzyskanego w ramach przekształcenia użytkowania wieczystego w trybie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości – obowiązuje od 1 stycznia 2008 roku.
Podatek od nieruchomości
1. Możliwość różnicowania przez rady gmin stawek podatku od nieruchomości: dla gruntów – w zależności między innymi od lokalizacji, sposobu wykorzystywania gruntów oraz dla budynków lub ich części – w zależności od lokalizacji, rodzaju zabudowy, stanu technicznego i wieku budynku – obowiązuje od 1 stycznia 2003 roku. 2. Zniesienie ograniczenia możliwości ustalenia przez radę gminy stawek podatku od nieruchomości w wysokości do 50% stawek ustawowych – obowiązuje od 1 stycznia 2003 roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaw podatkowych.

3.2. Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 2004–2012

Podstawowym problemem sytuacji mieszkaniowej w Polsce jest utrzymujący się od wielu lat niedobór około 1 miliona mieszkań, a sytuację tę pogarsza konieczność wycofania z użytku 200 tysięcy mieszkań ze względu na zły stan techniczny. Ponadto, jak podał NIK¹⁸, 6,5 miliona Polaków mieszka w warunkach nieodpowiadających przeciętnym standardom. Podstawowe wskaźniki sytuacji mieszkaniowej w Polsce zamieszczono tabeli 2.

Tabela 2. Rozwój sytuacji mieszkaniowej w Polsce

Wyszczególnienie	2002	2011
Deficyt mieszkań [mln]*	1,54	1,04
Liczba gospodarstw na 100 mieszkań	113,37	108,32
Liczba osób na izbę	0,88	0,81
Powierzchnia użytkowa mieszkania na osobę [m ²]	21,08	23,25
Średnia liczba izb w mieszkaniu	3,70	3,75

* Deficyt mieszkań obliczono na podstawie różnicy między liczbą mieszkań i gospodarstw domowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.stat.gov.pl (7.09.2014); Narodowy Spis Powszechny za lata 2002 i 2011.

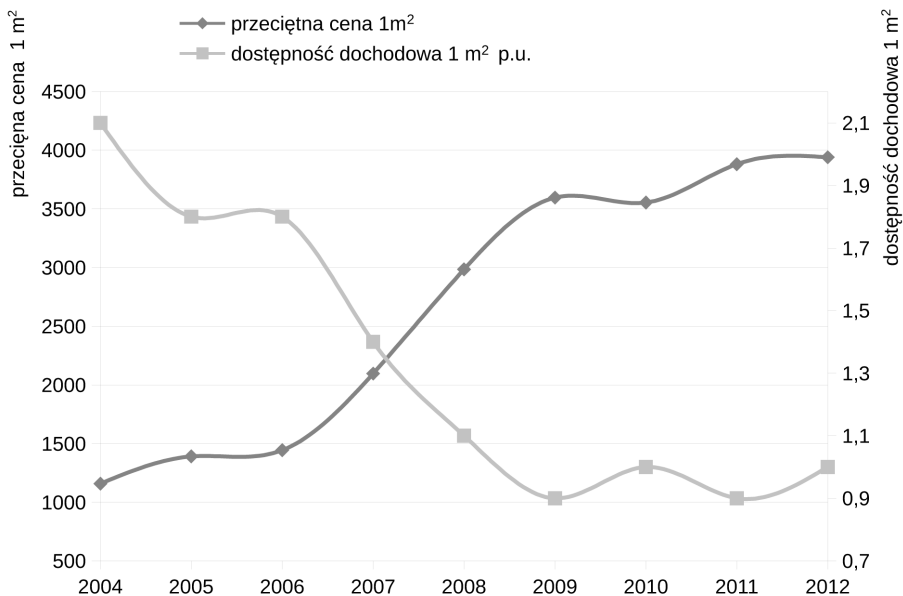
Problem niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych to problem związany z dostępnością dochodową gospodarstw domowych do mieszkań¹⁹. Rosnące ceny na rynku nieruchomości mieszkaniowych na skutek wzrostu popytu wywoła-

¹⁸ www.nik.gov.pl (7.09.2014).

¹⁹ Wskaźnik dostępności dochodowej wyrażony został jako relacja przeciętnego wynagrodzenia gospodarstwa domowego do ceny rynkowej 1 m² powierzchni użytkowej mieszkania.

nego między innymi zmniejszeniem oprocentowania kredytu hipotecznego spowodowały, że jedynie najbogatsza część społeczeństwa mogła zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe bezpośrednio na rynku. Za przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2004 roku można było kupić 2,1 m² p.u. mieszkania, zaś w 2012 roku – tylko 1 m² p.u. (rysunek 1).

Rysunek 1. Dostępność dochodowa zakupów mieszkaniowych 1 m² p.u.



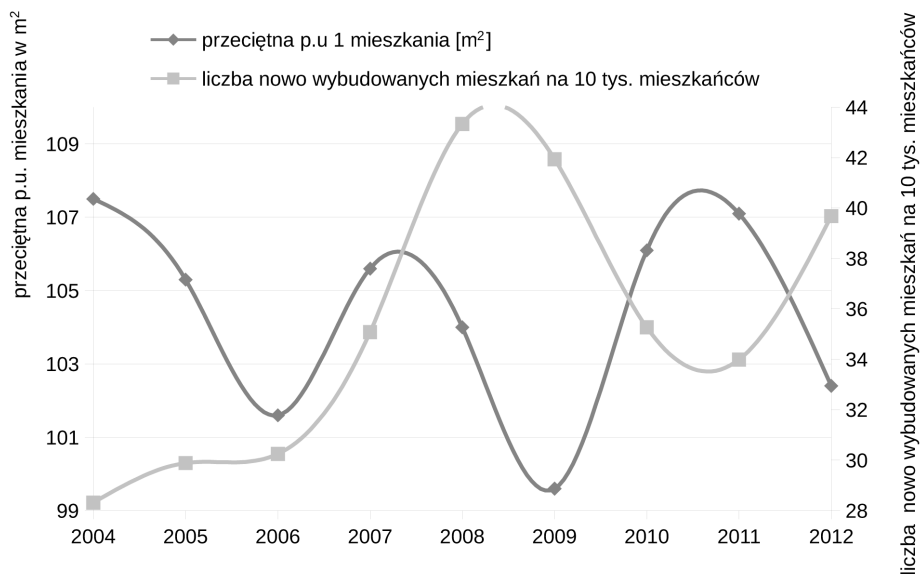
Źródło: opracowanie własne na podstawie: www.stat.gov.pl (7.09.2014) – Transakcje kupna/sprzedaży nieruchomości za lata 2003–2007, Obrót nieruchomościami za lata 2008–2012.

Kolejną istotną kwestią, uwzględniającą wiek budynków (18,6% zasobu zostało wybudowane przed II wojną, zaś kolejne prawie 53,2% w okresie PRL), był ich zły stan techniczny wynikający z wieloletnich zaległości remontowych. Pomimo zwiększenia liczby mieszkań wyposażanych w podstawową infrastrukturę sanitarno-techniczną w latach 2008–2012 nadal 1,4% z nich nie miało bieżącej wody, a 6,1% – sieci kanalizacyjnej. W dalszym ciągu występowały mieszkania, w których nie było łazienki (8,6%). Do pozytywnych zmian należy zaliczyć poprawę standardu zamieszkiwania mierzoną przeciętną powierzchnią użytkową przypadającą na 1 mieszkańca. Dzięki wzrostowi o 4,6 m² przecięt-

nej p.u. 1 mieszkania, 1 osoba dysponowała większą przeciętnie o 3,7 m² p.u. Ponadto, zmniejszyła się liczba osób zamieszkujących 1 mieszkanie.

Jednym z kluczowych wskaźników opisujących rozwój rynku mieszkaniowego jest liczba mieszkań oddanych do użytku na 10 tys. ludności (rysunek 2). Polska pod tym względem plasowała się na jednym z ostatnich miejsc w Europie. Sposobem na zmniejszenie utrzymującego się deficytu mieszkaniowego jest istotne zwiększenie liczby budowanych mieszkań. Chwilową poprawę odnotowano w latach buma – 2006–2008, jednak od 4 lat systematycznie spada liczba mieszkań oddawanych do użytku.

Rysunek 2. Liczba mieszkań oddanych do użytku i intensywność budownictwa mieszkaniowego



Źródło: opracowanie własne na podstawie www.stat.gov.pl (7.09.2014).

Coraz mniej realizowano inwestycji mieszkaniowych w zakresie budownictwa społecznego czynszowego i komunalnego, natomiast coraz więcej mieszkań własnościowych, a więc grupy społeczne o najniższych i średnich dochodach nie mogły zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych (tabela 3).

Tabela 3. Struktura własnościowa mieszkań nowo wybudowanych

Właściciele	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Spółdzielcze mieszkania	8,7	7,2	7,8	6,2	5,2	4,5	3,7	2,9	2,7	2,4
Zakładowe mieszkania	0,6	0,5	0,2	0,3	0,3	0,4	0,2	0,2	0,4	0,3
Komunalne mieszkania	1,6	3,1	3,9	1,8	1,6	2,6	2,5	1,9	1,6	1,5
Spółeczne czynszowe mieszkania	6,7	4,7	5,2	3,9	1,9	2,2	2,3	1,5	0,7	0,9
Mieszkania przeznaczone na sprzedaż i wynajem	22,4	29,0	32,9	34,1	40,4	45,2	39,4	37,3	41,6	38,9
Indywidualnie	60,0	55,5	49,9	53,6	50,5	45,0	51,9	56,2	53,0	56,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS [www.stat.gov.pl]

Polski rynek mieszkaniowy charakteryzuje się wysokim udziałem mieszkań własnościowych, co czyni go odmiennym od rynków krajów wyżej rozwiniętych gospodarczo, w których notuje się rozwój rynków najmu, determinowany rynkiem pracy. Uwzględniając zachodzące zmiany gospodarcze, również w Polsce należy wprowadzać nową jakość zaspokajania potrzeb mieszkaniowych poprzez rynki mieszkań na wynajem, co pozwoli między innymi na większą mobilność siły roboczej. Do tego celu konieczne jest wprowadzenie nowych rozwiązań legislacyjnych wzmacniających prawa właścicieli wynajmowanych mieszkań.

Podsumowanie

Przez wiele lat główną formą pomocy państwa w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych były instrumenty podatkowe. Stworzony system ulg i zwolnień w podatkach dochodowych skierowany był w głównej mierze na wsparcie budownictwa mieszkaniowego oraz inwestycji związanych z poprawą stanu technicznego istniejącego zasobu. W latach 2004–2012 wielokrotnie dokonano modyfikacji systemu podatkowych instrumentów wsparcia mieszkalnictwa. Wycofano się zupełnie z instrumentu ulgi budowlanej czy ulgi mieszkaniowej w PIT, jednak z zachowaniem praw nabytych. Zmieniała się również skala stosowanych preferencji w zakresie podatku VAT. Z jednej strony, duże obciążenie budżetu państwa, a z drugiej – rozwój rynkowych instrumentów wsparcia finansowego (ryнку kapitału pożyczkowego) spowodowały, że państwo wycofywało się ze wspierania mieszkalnictwa przy wykorzystaniu mieszkaniowych instrumentów podatkowych na rzecz programów wspierających gospodarstwa domowe w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych.

Struktura wykorzystywanych finansowych instrumentów wsparcia mieszkalnictwa przy zmniejszającym się udziale ulg i zwolnień podatkowych wpłynęła na niską efektywność rynku nieruchomości mieszkaniowych. Budownictwo mieszkaniowe prawie w całości zostało poddane warunkom rynkowym, co przełożyło się na gwałtowny spadek liczby nowo budowanych społecznych mieszkań czynszowych i komunalnych. Zmniejszyła się o 50% dostępność dochodowa do zakupów mieszkaniowych. W konsekwencji potrzeby mieszkaniowe zwłaszcza grup społecznych o niskich i średnich dochodach nie zostały zaspokojone, co prezentuje występujący nadal deficyt mieszkaniowy. Jednocześnie zniesienie prawnych ograniczeń przyniosło poprawę standardu mieszkań. Nadal ilościowe wskaźniki zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wskazują na niską ich efektywność.

Literatura

- Andrzejewski A., *Polityka mieszkaniowa*, PWE, Warszawa 1987.
- Bryx M., *Finansowanie inwestycji mieszkaniowych*, Poltext, Warszawa 2001.
- Buchanan J.M., *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Chojna-Duch E., *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- Gawron H., *Potrzeby mieszkaniowe klientów na lokalnym rynku nieruchomości mieszkaniowych i sposoby ich zaspokajania*, UE w Poznaniu, Poznań 2012.
- Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*, rezolucja Sejmu RP przyjęta 19 lutego 2010 roku, Sejm RP DSPA-4821-19(2)/10.
- Konwencja o Prawach Dziecka przyjęta przez ONZ z 20 listopada 1989 roku, DzU z 1991 roku, nr 120, poz. 526.
- Lis P., *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*, C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Łaszek J., *Sektor nieruchomości mieszkaniowych w Polsce. Stan i perspektywy*, SGH, Warszawa 2004.
- Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Merrill S., Hendershott P., Mayo S., Lea M., Diamond D., *Mieszkalnictwo a gospodarka: reforma podatkowa oraz alternatywne strategie dotowania mieszkalnictwa. Wschodnio-Europejski Regionalny Program Pomocy dla Sektora Mieszkalnictwa*, 1999, Project 180-0034, U.S. Agency for International Development-USAID, The Urban Institute Consortium.

- Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych z 19 grudnia 1966 roku, DzU z 29 grudnia 1977 roku, ratyfikowany przez Polskę w 1997 roku.
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, ONZ, Paryż 1948.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 28 czerwca 2004 roku w sprawie maksymalnych stawek taksy notarialnej, DzU z 2013 roku, poz. 237 z późn. zm.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Thedy M., Krasowski T., Wasiluk A., *Opodatkowanie rynku nieruchomości*, C.H. Beck, Warszawa 2007.
- Ustawa z 28 lipca 1983 roku o podatku od spadków i darowizn DzU z 2009 roku, nr 93, poz. 768 z późn. zm.
- Ustawa z 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych, DzU z 2014 roku, poz. 849 z późn. zm.
- Ustawa z 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych DzU z 2000 roku, nr 14, poz. 176 z późn. zm.
- Ustawa z 2 kwietnia 1997 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, DzU z 1997 roku, nr 78.
- Ustawa z 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług, DzU z 2004 roku, nr 54, poz. 535 z późn. zm.
- Ustawa z 28 lipca 2005 roku o kosztach sądowych w sprawach cywilnych DzU z 2014 roku, poz. 1025 z późn. zm.
- www.nik.gov.pl.
- www.stat.gov.pl.

TAXATION OF RESIDENTIAL PROPERTY IN CREATION OF STATE HOUSING POLICY

Abstract

The article is devoted to the issue of housing property taxation in the context of the housing policy of the state. The system of tax exemption and tax relief which governed the housing property market in the years 2004–2012 was analysed, as far as satisfying the housing needs is concerned. The study demonstrated a low effectiveness of the tax instruments used for the support of housing from the perspective of overcoming the housing shortage and improving the quantitative indicators of satisfying the housing needs.

Keywords: residential real estate, tax, public-law fee, housing policy

JEL Code: R31

Translated by Marcelina Zapotoczna, Joanna Cymerman