

Sebastian Gnat

Analiza wybranych skutków wprowadzenia podatku katastralnego

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 15, 51-61

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.

Sebastian Gnat

ANALIZA WYBRANYCH SKUTKÓW WPROWADZENIA PODATKU KATASTRALNEGO

Wstęp

Opodatkowanie majątku nieruchomego jest tradycyjnym elementem systemu podatkowego prawie każdego państwa na świecie. Wyróżnia się dwa podstawowe systemy opodatkowania nieruchomości. Pierwszy, obowiązujący między innymi w Polsce, opiera się na powierzchni nieruchomości jako podstawie opodatkowania. Drugi, charakterystyczny dla krajów o wielowiekowych tradycjach poszanowania prawa własności i wysoko rozwiniętym rynku nieruchomości, jako podstawę opodatkowania wykorzystuje wartość. Jak zauważa L. Etel: „system opodatkowania nieruchomości jest różnie rozumiany w zależności od kraju, w którym jest stosowany”¹. Z kolei K. Wójtowicz odnotowuje, że „obowiązujące w państwach europejskich systemy podatkowe wykazują znaczne zróżnicowanie”². Nie ma jednego, powszechnie akceptowanego systemu. Problematyka opodatkowania nieruchomości nie jest objęta dyrektywami harmonizującymi Unii Europejskiej. W opodatkowaniu nieruchomości można jednak dostrzec pewne punkty wspólne. Obowiązek podatkowy z reguły ciąży na władającym nieruchomością. Przez pojęcie władający można rozumieć właściciela, ale także posiadacza wykorzystującego nieruchomość

¹ [1], 13 i n.

² Por. [6], s. 553 i n.

na swoje potrzeby³. Przez nieruchomości z kolei rozumie się każdą rzecz określoną w przepisach regulujących dany podatek, bez względu na jej zakwalifikowanie w prawie cywilnym.

Od momentu rozpoczęcia w Polsce reform mających na celu przekształcenie gospodarki socjalistycznej w wolnorynkową z różną częstotliwością powraca pomysł reformy polskiego systemu opodatkowania nieruchomości. Proponuje się zastąpienie podatku od nieruchomości podatkiem katastralnym, którego podstawą miałyby być wartości katastralne. Nie ma właściwie definicji wartości katastralnej, od której miałby być liczony podatek. W art. 162 ustawy o gospodarce nieruchomościami stwierdzono, że „wartości katastralne, ustalone w procesie powszechnej taksacji nieruchomości, powinny uwzględniać różnice, jakie występują między poszczególnymi nieruchomościami, oraz zbliżenie do wartości rynkowej możliwe do uzyskania przy zastosowaniu zasad przyjętych dla masowej wyceny”. Faktem jest, że wartość katastralna ma być określona w procesie powszechnej taksacji nieruchomości, czyli w masowy sposób. System podatkowy oparty na wartości wydaje się lepszym rozwiązaniem fiskalnym niż system oparty na powierzchni nieruchomości. Zdaniem K. Wójtowicz, „obecny system podatków majątkowych, w tym systemu opodatkowania nieruchomości (podatki: od nieruchomości, rolny i leśny) nie odpowiada wymogom gospodarki rynkowej. Słabość tego systemu przyczynia się do trudności finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Wspomniane podatki nie realizują w Polsce funkcji pozafiskalnych. Nie są one wykorzystywane jako instrument prowadzenia racjonalnej polityki gospodarowania przestrzenią”⁴. Biorąc pod uwagę małą świadomość społeczną na temat opodatkowania wartości nieruchomości, ważne wydaje się przybliżenie tej tematyki, a także przeprowadzenie analiz mających na celu ukazanie potencjalnych skutków zmian w systemie opodatkowania nieruchomości. Celem badania jest dokonanie analizy wybranych skutków wprowadzenia podatku katastralnego i zastąpienie nim podatku od nieruchomości. Podatki te łączy to, że oba są związane z nieruchomościami oraz są podatkami lokalnymi, czyli w całości pobieranymi i wydatkowanymi na terenie gmin. Za geograficzny obszar badawczy przyjęto zatem jedną z gmin województwa zachodniopomorskiego – gminę Kołbaskowo. Proces badawczy polegał na ustaleniu bieżących obciążeń podatkowych, określeniu wartości przedmiotów opodatkowania oraz dokonaniu ana-

³ Posiadaczem takim w Polsce może być np. użytkownik wieczysty.

⁴ [5].

lize wybranych skutków wprowadzenia podatku katastralnego. Analizowane skutki to zmiana wpływów do budżetu gminy wywołana zmianą systemu opodatkowania nieruchomości oraz rozmiar przesunięć obciążeń podatkowych (oznaczający badanie odsetka nieruchomości obciążonych w obu systemach podatkowych podobną kwotą). Skutki te przeanalizowano w kontekście zmian podstawy opodatkowania podatku katastralnego – wartości nieruchomości. Przeprowadzenie badania wymagało przyjęcia wielu założeń precyzujących prowadzone prace:

1. Podatek katastralny zastępuje obecnie obowiązujący podatek od nieruchomości.
2. Przedmiotem analizy (wyceny i analizy) są, ze względu na względną łatwość wyceny, grunty.
3. Podstawą opodatkowania podatkiem katastralnym jest wartość rynkowa gruntów ustalona w procesie masowym.
4. Badaniem objęto gminę Kołbaskowo.
5. Wyceny dokonano według stanu na dzień 1 stycznia 2007 roku.
6. Obecne opodatkowanie ustalono na podstawie uchwał Rady Gminy Kołbaskowo z 2008 roku określających stawki podatków od nieruchomości.

1. Wycena gruntów

Podstawowym problemem związanym z wprowadzeniem podatku katastralnego jest określenie wartości nieruchomości, będących przedmiotem opodatkowania. W skali kraju są to miliony nieruchomości. Wydaje się logiczne, że taka wycena powinna zostać przeprowadzona możliwie obiektywnie i z zachowaniem jednolitości podejścia. Indywidualna wycena poszczególnych nieruchomości byłaby procesem wieloletnim i obciążonym wieloma błędami. Dlatego też postuluje się podgląd, by wycena w celach podatkowych przeprowadzona została w sposób masowy – zalgorytmizowany (Hozer, 2006).

Jedną z propozycji takiego algorytmu jest szczeciński algorytm masowej wyceny nieruchomości, którym wartość nieruchomości określa się jako:

$$\hat{W}_{ri} = \hat{WWR}_i \cdot pow \cdot C_{baz} \cdot \prod_{l=1}^p (1 + A_l) \quad (1)$$

gdzie:

pow – powierzchnia działki,

C_{baz} – wartość 1 m² najtańszego (nieuzbrojonego) gruntu na terenie gminy,

A_l – skalibrowane wartości parametrów, przypisane konkretnym atrybutom nieruchomości (są one określane na podstawie analiz i diagnoz rynku lokalnego i odzwierciedlają siłę wpływu poszczególnych atrybutów na wartość nieruchomości),

$$\hat{WWR}_i = \frac{C_{ri}}{C_{hi}} \quad (2)$$

gdzie:

C_i – cena nieruchomości osiągnięta,

C_{hi} – cena hipotetyczna, wyznaczona według wzoru:

$$C_h = pow \cdot C_{baz} \prod_{l=1}^p (1 + A_l) \quad (3)$$

Procedurę tę zastosowano do wyceny nieruchomości gruntowych w gminie będącej geograficznym obszarem badania. Określono wartość ponad 2 tys. działek gruntu. Przyjęto następujące cechy rynkowe wpływające na wartość nieruchomości:

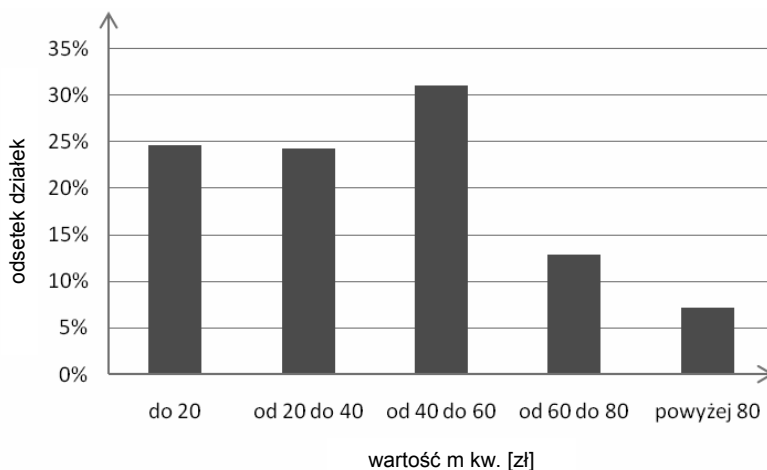
- powierzchnię – duża, średnia, mała,
- położenie – niekorzystne, przeciętne, korzystne,
- uzbrojenie techniczne – brak, niepełne, pełne,
- kształt – zły, dobry,
- sposób wykorzystania – gospodarcze, przemysłowe, wielorodzinne, jednorodzinne, komercyjne.

Dobór cech rynkowych jest oczywiście kwestią dyskusyjną. Można zaryzykować twierdzenie, że każdy rzeczoznawca majątkowy ma własne zdanie na temat tego, jakie należy wyspecyfikować cechy.

Rzeczoznawca majątkowy dokonał procesu wyceny indywidualnej 80 wylosowanych reprezentantek (działek gruntu). Wycenę oparto na analizie rynku i blisko 100 transakcjach dotyczących nieruchomości gruntowych. Po zastosowaniu przed-

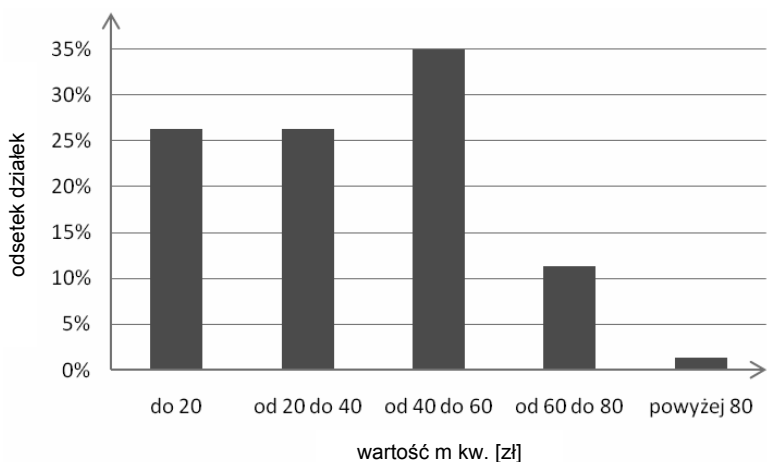
stawionej procedury określono wartość rynkową nieruchomości gruntowych w badanej gminie. Na rysunkach 1 i 2 przedstawiono rozkłady wartości nieruchomości dla reprezentantek oraz wszystkich nieruchomości objętych procesem wyceny.

Rys. 1. Rozkład wartości rynkowej wycenianych nieruchomości zurbanizowanych



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 2. Rozkład wartości rynkowej wycenianych reprezentantek zurbanizowanych



Źródło: opracowanie własne.

Rozkłady wartości nieruchomości zurbanizowanych również wykazują duże podobieństwo. W zbiorze nieruchomości wycenianych za pomocą algorytmu masowej wyceny można zauważyć większy udział nieruchomości wartych więcej niż 80 zł za m². Może to wynikać z niedopracowanej procedury losowania reprezentantek.

2. Analiza skutków wprowadzenia podatku katastralnego

W badaniu zaproponowano 6 stawek podatku katastralnego. Umożliwia to dokonanie analizy reformy systemu opodatkowania w dość szerokim spektrum. Przeanalizowano wpływ wysokości stawek i zmian wartości nieruchomości na sytuację finansową gminy. Wprowadzenie do badania różnych poziomów wartości nieruchomości ma na celu przeanalizowanie skutków reformy z uwzględnieniem zmian wartości nieruchomości w czasie. Sytuacja finansowa gminy jest tutaj rozumiana dwójako. Z jednej strony jest traktowana jako wysokość wpływów do budżetu gminy, a z drugiej strony – zmiana obciążenia podatkowego dla każdej z badanych działek. Proponowane scenariusze stawek podatku naliczanego od wartości gruntów przedstawiono w tabeli 1. Podstawowym założeniem leżącym u podstaw proponowanych stawek podatku katastralnego było przeanalizowanie stawek założonych na niskim i wysokim poziomie oraz pośrednich.

Tabela 1. Proponowane stawki podatku katastralnego (%)

Stawka 1	Stawka 2	Stawka 3
0,10	0,25	0,50
Stawka 4	Stawka 5	Stawka 6
0,75	1,00	2,5

Źródło: opracowanie własne.

W tabelach 2 i 3 przedstawiono procentowe zmiany wpływów do budżetu gminy Kołbaskowo wywołane zmianą systemu opodatkowania nieruchomości. Jak można zauważyć, dla stawek 0,10% i 0,25% bez względu na poziom wartości będących podstawą opodatkowania do budżetu gminy wpływa mniej środków z tytułu podatku katastralnego niż z tytułu podatku od nieruchomości. Dla stawki 0,50% wartości nie-

ruchomości dopiero przy wartościach o 25% wyższych niż te, które uzyskano w wycenie, gmina pozyskuje więcej środków niż dotychczas. Stawki wyższe niż 0,50% gwarantują gminie Kołbaskowo uzyskiwanie wyższych wpływów z opodatkowania wartości niż z opodatkowania powierzchni bez względu na poziom wartości analizowanych gruntów. Można więc stwierdzić, że decyzja o ustaleniu stawki podatku katastralnego jest ściśle związana z wartością gruntów w danej gminie i powinna być podejmowana właśnie na poziomie gmin, a nie na poziomie centralnym.

Tabela 2. Zmiana wpływów do budżetu gminy z uwzględnieniem stawek 1–3 i różnych poziomów wartości gruntów (%)

Zmiana wpływów do budżetu	Stawka 1	Stawka 2	Stawka 3
Wartość z wyceny	-82,8	-56,9	-13,8
Wartość wyższa o 5%	-81,9	-54,8	-9,5
Wartość wyższa o 10%	-81,0	-52,6	-5,2
Wartość wyższa o 25%	-78,5	-46,1	7,7
Wartość wyższa o 50%	-74,1	-35,4	29,3
Wartość wyższa o 100%	-65,5	-13,8	72,3

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3. Zmiana wpływów do budżetu gminy z uwzględnieniem stawek 4–6 i różnych poziomów wartości gruntów (%)

Zmiana wpływów do budżetu	Stawka 4	Stawka 5	Stawka 6
Wartość z wyceny	29,3	72,3	330,9
Wartość wyższa o 5%	35,7	81,0	352,4
Wartość wyższa o 10%	42,2	89,6	374,0
Wartość wyższa o 25%	61,6	115,4	438,6
Wartość wyższa o 50%	93,9	158,5	546,3
Wartość wyższa o 100%	158,5	244,7	761,7

Źródło: opracowanie własne.

W tabelach 4 i 5 przedstawiono odsetek działek, których obciążenie podatkiem katastralnym mieści się w granicach $\pm 5\%$ od obecnego obciążenia podatkowego. Widać, że odsetek ten jest bardzo niewielki, a jego maksymalna wartość wynosi

14%. Świadczy to o tym, że zreformowanie systemu opodatkowania nieruchomości wprowadzi duże zmiany w obciążeniach podatkowych. Niewielki odsetek działek, w których przypadku reforma opodatkowania zmienia niewiele, nie oznacza jednak, że zdecydowana większość właścicieli gruntów zapłaci więcej niż jest zobowiązana obecnie. Prowadzone przez autora badania dowodzą, że w wyniku zmiany podstawy opodatkowania gruntów wystąpi również grupa działek o niższych niż obecnie obciążeniach podatkowych⁵. Niskie wartości badanego odsetka dla stawki 0,1% oznaczają bowiem, że ogromna większość gruntów zyskałaby na reformie. Na drugim biegunie analizowanych stawek sytuacja jest odwrotna.

Tabela 4. Odsetek działek, których obciążenie podatkiem katastralnym mieści się w granicach $\pm 5\%$ od obecnego obciążenia podatkowego dla stawek 1–3 (%)

Zmiana wpływów do budżetu	Stawka 1	Stawka 2	Stawka 3
Wartość z wyceny	0,0	2,1	2,4
Wartość wyższa o 5%	0,0	0,9	2,2
Wartość wyższa o 10%	0,0	3,3	1,6
Wartość wyższa o 25%	0,0	3,0	8,0
Wartość wyższa o 50%	0,0	14,4	4,2
Wartość wyższa o 100%	0,0	2,4	2,3

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 5. Odsetek działek, których obciążenie podatkiem katastralnym mieści się w granicach $\pm 5\%$ od obecnego obciążenia podatkowego dla stawek 4–6 (%)

Zmiana wpływów do budżetu	Stawka 4	Stawka 5	Stawka 6
Wartość z wyceny	4,2	2,3	0,9
Wartość wyższa o 5%	1,6	1,9	0,6
Wartość wyższa o 10%	1,8	2,1	1,4
Wartość wyższa o 25%	2,4	4,8	1,1
Wartość wyższa o 50%	3,6	2,0	0,3
Wartość wyższa o 100%	2,0	1,1	0,0

Źródło: opracowanie własne.

⁵ Badania te przedstawiono w pracy doktorskiej *Wykorzystania metod badań operacyjnych w modelowaniu wpływu podatku katastralnego na sytuację finansową gminy*.

Rozszerzając przedział odsetka zmian w obciążeniach podatkowych do 25%, przyjęto, że taka zmiana obciążeń również nie jest duża, i dokonano analizy działek gruntu „słabo odczuwających” zmianę podstawy opodatkowania. W tabelach 6 i 7 przedstawiono odsetek działek, których obciążenie podatkiem katastralnym mieści się w granicach $\pm 5\%$ od obecnego obciążenia podatkowego. W przypadku wartości gruntów uzyskanych na podstawie przeprowadzonej wyceny stwierdzono, że największy odsetek działek najslabiej dotkniętych finansowo zmianą podatku od nieruchomości występuje przy stawce 0,75%.

Tabela 6. Odsetek działek, których obciążenie podatkiem katastralnym mieści się w granicach $\pm 25\%$ od obecnego obciążenia podatkowego dla stawek 1–3 (%)

Zmiana wpływów do budżetu	Stawka 1	Stawka 2	Stawka 3
Wartość z wyceny	0,0	12,6	27,0
Wartość wyższa o 5%	0,0	19,5	26,1
Wartość wyższa o 10%	0,0	21,1	26,9
Wartość wyższa o 25%	0,0	33,2	19,3
Wartość wyższa o 50%	0,0	40,0	20,4
Wartość wyższa o 100%	6,2	27,0	15,7

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 7. Odsetek działek, których obciążenie podatkiem katastralnym mieści się w granicach $\pm 25\%$ od obecnego obciążenia podatkowego dla stawek 4–6 (%)

Zmiana wpływów do budżetu	Stawka 4	Stawka 5	Stawka 6
Wartość z wyceny	20,4	15,7	5,5
Wartość wyższa o 5%	13,8	19,8	4,9
Wartość wyższa o 10%	14,2	19,9	4,9
Wartość wyższa o 25%	14,7	17,9	3,4
Wartość wyższa o 50%	18,7	12,6	1,9
Wartość wyższa o 100%	12,6	4,3	0,2

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

Analiza skutków reformy opodatkowania gruntów (zastąpienia podatku od nieruchomości podatkiem katastralnym) wskazuje, że demonizowanie podatku katastralnego jako rujnującego właścicieli nieruchomości jest bezpodstawne. Najważniejszym aspektem zmiany jest właściwe ustalenie stawki podatku katastralnego, którą powinny ustalać (w ramach ustawowych granic) rady gmin. Jest to związane z lokalnym charakterem podatku katastralnego i wartości nieruchomości. Bardzo ważne jest podkreślenie, że nie wszystkie działki zostaną obciążone wyższym podatkiem niż dotychczas. Niewielki odsetek działek „neutralnych” wobec reformy systemu opodatkowania świadczy o tym, że w jej wyniku nastąpiłaby duża zmiana akcentów opodatkowania (dużo działek byłoby obciążonych inną kwotą niż to jest obecnie). Ma to ten pozytywny wydźwięk, że podatek katastralny pełni funkcje wymuszające lepsze gospodarowanie nieruchomościami. Ponadto reforma opodatkowania nie będzie polegała jedynie na zastąpieniu jednego podatku przez inny.

Literatura

1. Etel L., *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Białystok 1998.
2. Gnat S., *Propozycja zastosowania wybranych metod badań operacyjnych do ustalania stawki podatku katastralnego*, Wycena Nieruchomości vol. 16, nr 3, Olsztyn 2008.
3. Hozer J., Foryś, Zwolankowska M., Kokot S., Kuźmiński W., *Ekonometryczny algorytm masowej wyceny nieruchomości gruntowych*, Uniwersytet Szczeciński, Stowarzyszenie Pomoc i Rozwój, Szczecin 1999.
4. Hozer J., Kokot S., *Propozycja metodologii szacowania wartości katastralnej nieruchomości*, konferencja naukowa *Procedury prawne, organizacyjne i technologiczne powszechnej taksacji nieruchomości*, Olsztyn 2004.
5. Wójtowicz K., *Analiza potencjalnych skutków reformy systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Finanse Publiczne, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2006.
6. Wójtowicz K., *Doświadczenia wybranych państw europejskich w dziedzinie systemów opodatkowania nieruchomości*, I Forum Samorządowe, Instytut Rozwoju Regionalnego, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2004.
7. *Wycena nieruchomości*, red. J. Hozer, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2006.

ANALYSIS OF CHOSEN ASPECTS OF LAND VALUE TAX INTRODUCTION

Summary

In this article analysis of consequences of introducing land value taxation in one of the zachodniopomorskie voivodeship communes were presented. There has been property evaluation conducted along with current land tax charges estimation. Effects of tax system reorganization were presented with emphasis on commune's budget income changes and single allotments tax ballast changes.

Translated by Sebastian Gnat