

Paweł PARA

## UWARUNKOWANIA REFORMY SYSTEMU OPODATKOWANIA NIERUCHOMOŚCI W POLSCE

### Streszczenie

Zasadniczym celem artykułu jest przedstawienie kierunków zmiany zasad opodatkowania nieruchomości w Polsce oraz wskazanie barier, jakie towarzyszą tym działaniom. Podatki od nieruchomości to ostatni element systemu podatkowego, który w zasadzie nie został zmieniony po roku 1989. Do tej pory nie udało się również wypracować wizji docelowego modelu opodatkowania nieruchomości. W czasach transformacji ustrojowej wielokrotnie podejmowano kroki w kierunku wprowadzenia podatku od nieruchomości *ad valorem*, lecz niestety bez widocznych efektów. System podatków od nieruchomości w Polsce został ukształtowany w innej epoce i nie przystaje do realiów gospodarki rynkowej. Konieczność jego reformy jest bezdyskusyjna. Do najważniejszych przeszkód w reformowaniu systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce należą bariery techniczne, prawne, polityczne, finansowe, kadrowe, społeczne i komunikacyjne. Rozłożenie reformy w czasie – w połączeniu ze zmianami legislacyjnymi, przygotowaniem odpowiedniej infrastruktury i właściwą komunikacją ze społeczeństwem – może przyczynić się do skuteczności jej przeprowadzenia.

**Słowa kluczowe:** podatek od nieruchomości, podatek katastralny, podatek od wartości nieruchomości, powierzchniowe i wartościowe systemy opodatkowania nieruchomości, reforma podatków od nieruchomości.

## CONDITIONS OF THE REFORM OF THE REAL ESTATE TAXATION SYSTEM IN POLAND

### Summary

The main aim of this paper is to present the direction of the transition of immovable property taxation system in Poland and to indicate the barriers which accompany those activities. Real estate taxation is the last element of the tax system in Poland which, in principle, hasn't been changed since 1989. So far there has not been developed a final model of property taxation as well. In the period of institutional transformation over and over again there were attempts in the direction of the introduction of an *ad valorem* property tax, unfortunately without visible effects. The system of property taxes in Poland was established in a different epoch and doesn't fit the realities of a market economy. The necessity for reform is undisputed. The main obstacles in reforming the property tax system in Poland include technical, legal, political, financial, staff, social and communicative barriers. Timing the reform to connect with legal changes, preparation of congruent infrastructure and appropriate communication with society may help the effectiveness of the matter.

**Key words:** real estate tax, cadastral tax, *ad valorem* property tax, area-based and value-based property tax systems, reform of property taxes.

## Wprowadzenie

Problematyka reformy systemu opodatkowania nieruchomości<sup>1</sup> w Polsce, tak żywo dyskutowana w latach 90. XX wieku i na początku XXI wieku, na przestrzeni ostatnich lat niemal całkowicie zniknęła z obszaru debaty publicznej.

Podatki od nieruchomości to ostatni element polskiego systemu podatkowego, który w zasadzie nie został zmieniony po roku 1989. Co więcej, do tej pory nie udało się także wypracować wizji docelowego modelu opodatkowania nieruchomości. Przebudowa systemu podatkowego objęła podatki dochodowe i obrotowe, które były przedmiotem głębokich przeobrażeń w związku ze zmieniającą się rzeczywistością, jak i z uwagi na potrzebę ich dostosowania do ustawodawstwa europejskiego.

Uchwalona w dniu 12 stycznia 1991 roku ustawa o podatkach i opłatach lokalnych w zakresie podstawowych elementów konstrukcyjnych była powieleniem regulacji ukształtowanych w czasach gospodarki socjalistycznej. W założeniu miała stanowić regulację przejściową do czasu przygotowania i wprowadzenia w życie systemu podatków samorządowych. Obowiązujący w Polsce system opodatkowania nieruchomości jest systemem powierzchniowym (powierzchnia stanowi podstawę opodatkowania gruntów i budynków) z elementami systemów *ad valorem* (podstawą opodatkowania budowli jest wartość), jako że powierzchni jako podstawy opodatkowania do tej specyficznej grupy obiektów nie sposób zastosować.

Podatek od nieruchomości jest najważniejszym podatkiem lokalnym, a gminom przysługuje w stosunku do niego określone władztwo podatkowe. Reforma opodatkowania nieruchomości jawi się także jako jeden z elementów naprawy finansów publicznych, zapewniający samorządom wydajne dochody podatkowe oraz wyposażenie w kompetencje umożliwiające wpływ na kształt dochodów własnych.

Zasadniczym celem artykułu jest wskazanie na konieczność reformy podatków obciążających władanie majątkiem nieruchomym, przedstawienie kierunków zmiany zasad opodatkowania nieruchomości oraz barier towarzyszących tym działaniom.

## Przesłanki zmiany zasad opodatkowania majątku nieruchomego

Wydawać by się mogło, że zasadniczą przesłanką reformy systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce będą względy fiskalne. Wbrew temu, co jest powszechnie formułowane, dochody z podatku od nieruchomości w Polsce są na dosyć przyzwoitym poziomie. Łączny udział podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego w dochodach podatkowych w roku 2018 wynosił w Polsce 3,50%<sup>2</sup>, przy średniej 3,23% dla krajów OECD<sup>3</sup>. Na tle innych krajów, w tym państw członkowskich Unii Europejskiej, dochody z podatku od nieruchomości w Polsce w odniesieniu do PKB są również na stosunkowo wysokim poziomie – 1,2%<sup>4</sup>. Trafnie polski podatek od nieruchomości określił W. Brzeski, wskazując, że jest on fiskalnie wydajny, ale ekonomicznie wypaczony (2011, s. 8).

<sup>1</sup> Powszechnie przyjęła się definicja systemu opodatkowania nieruchomości jako zbioru obowiązujących w danym państwie podatków, których przedmiotem jest władanie rzeczami podlegającymi opodatkowaniu, określonymi w ustawach regulujących te podatki. Zob. „Ogólna charakterystyka systemów opodatkowania nieruchomości” (s. 9) L. Etel, 2003, w: L. Etel (red.), *Europejskie systemy opodatkowania nieruchomości*, Warszawa: Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu.

<sup>2</sup> Podatki od nieruchomości (*recurrent property taxes*) pełnią kluczową rolę w takich państwach, jak USA (udział w łącznych dochodach podatkowych wraz ze składkami na ubezpieczenie społeczne na poziomie 10,18%), Kanada (9,51%), Wielka Brytania (9,21%), Francja (6,02%), Izrael (6,02%), Japonia (6,01%), Nowa Zelandia (5,87%), Australia (5,76%), Grecja (5,21%), Islandia (4,42%), Polska (3,50%). Na drugim biegunie, z niskimi dochodami z podatku od nieruchomości, plasują się takie kraje, jak Luksemburg (0,18%), Austria (0,52%), Czechy (0,61%), Szwajcaria (0,67%).

<sup>3</sup> <http://stats.oecd.org> (dostęp: 15.06.2020).

<sup>4</sup> *Ibidem*.

Podstawowym argumentem przemawiającym za zmianą zasad opodatkowania nieruchomości jest **realizacja zasady sprawiedliwości podatkowej**. Jeżeli więc uznajemy, że sprawiedliwe opodatkowanie to takie, które zapewnia równość i powszechność opodatkowania, to ilościowe ujęcie podstawy opodatkowania nie spełnia tej zasady. Argumentem przemawiającym za wprowadzeniem podatku od wartości nieruchomości jest bardziej proporcjonalne rozłożenie ciężaru podatkowego. Podatek w czystej formule powierzchniowej jest niesprawiedliwy i dyskryminuje właścicieli tanich nieruchomości. Podatek od wartości nieruchomości pozwala na zróżnicowanie obciążeń podatkowych w zależności od posiadanego przez podatnika majątku. Zgodzić się trzeba ze stwierdzeniem, że „podstawową doktryną sprawiedliwości podatku katastralnego jest to, że każdy może być właścicielem takiej nieruchomości, na której utrzymanie go stać” (Hozer, Kokot, 2005, s. 136).

Nadrzędną funkcją podatków, w tym podatków od nieruchomości, jest funkcja fiskalna. Wynika to z samej istoty danin publicznych, których celem jest dostarczenie państwu i samorządom niezbędnych środków do realizacji zadań publicznych. Podatek od nieruchomości powinien być nie tylko źródłem dochodów budżetów lokalnych, ale także **instrumentem gospodarki przestrzennej**. Obok miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, odpowiednio skonstruowany system opodatkowania nieruchomości może okazać się skutecznym narzędziem w rękach władz lokalnych w zakresie kształtowania ładu architektonicznego, bardziej efektywnego wykorzystania terenów budowlanych, decyzji lokalizacyjnych inwestycji i polityki mieszkaniowej. Odpowiednia polityka podatkowa może wpływać na przebieg procesów urbanistycznych, chronić określone tereny przed zabudową, ograniczać rozrost miast i zwiększać intensywność zabudowy w ich centrum.

Stymulacyjne działanie podatku od nieruchomości przejawia się także w restrykcyjnym opodatkowaniu atrakcyjnie położonych gruntów niezabudowanych. Bodziec ekonomiczny w postaci wysokiego podatku przeciwdziała więc również spekulacyjnemu nabywaniu i przetrzymywaniu gruntów.

Funkcję stymulacyjną w zakresie polityki przestrzennej pełnią podatki od nieruchomości oparte na regule *ad valorem*. Niestety, tego typu cele nie mogą być realizowane w Polsce ze względu na przestarzałą konstrukcję podatków obciążających władanie nieruchomościami. Efektem archaicznego systemu opodatkowania nieruchomości jest wadliwa struktura urbanizacyjna miast, uniemożliwiająca racjonalne gospodarowanie przestrzenią. Przyjmuje ona następujące postacie: **mislokacji przestrzennej** – polegającej na zbytnim rozproszeniu zabudowy, skutkiem czego są przede wszystkim wysokie koszty funkcjonowania miasta; **mislokacji funkcjonalnej** – polegającej na przeznaczeniu nieodpowiedniej ilości gruntów pod różne funkcje; **mislokacji lokalizacyjnej** – polegającej na intensywności wykorzystania terenów najbardziej wartościowych; **mislokacji podmiotowej** – polegającej na tym, że tereny najbardziej wartościowe zajmowane są przez mało produktywnych użytkowników, którzy nie dążą do optymalnego ich wykorzystania (Brzeski, 2002, s. 10-13).

Istotnym celem reformy systemu opodatkowania nieruchomości powinno być **zmniejszenie nieuzasadnionych rozpiętości w obciążeniach podatkowych oraz inna od obecnej dystrybucja dochodów podatkowych**.

W podatku od nieruchomości znaczące dysproporcje występują w zakresie opodatkowania budynków w zależności od sposobów ich wykorzystania, a budowle podlegają opodatkowaniu jedynie wtedy, gdy są w posiadaniu przedsiębiorcy. Stawka dla budynków wykorzystywanych w działalności gospodarczej jest prawie 30 razy wyższa od stawki przewidzianej dla nieruchomości

o charakterze mieszkalnym<sup>5</sup>. Taka rozpiętość nie jest spotykana w innych podatkach i innych systemach podatkowych. Przeczy również zasadzie równości stosunkowo wysoka stawka od budynków pozostałych, która jest prawie 10 razy wyższa od stawki przewidzianej dla budynków mieszkalnych<sup>6</sup>. Tak duże zróżnicowanie prowadzi do absurdalnych sytuacji, że np. podatek od szopy, wiaty, składziku na opał przewyższa podatek od luksusowej willi.

Wysoki podatek od nowo wybudowanych budynków i budowli, w połączeniu z bardzo krótkimi „wakacjami podatkowymi”, jawi się jako „kara” za zrealizowanie inwestycji. Na tle wysokich stawek dla budynków i budowli wykorzystywanych w działalności gospodarczej, stawki podatku od nieruchomości gruntowych są na stosunkowo niskim poziomie<sup>7</sup>. Symboliczne opodatkowanie podatkiem od nieruchomości, a niekiedy podatkiem rolnym, wartościowych gruntów sprawia, że ich właściciele nie odczuwają presji finansowej do ich zagospodarowania lub wypuszczenia na rynek i przez to mogą sobie pozwolić na ich spekulacyjne przetrzymywanie. Laureat nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii – W. Vickrey (1914-1996) – tak scharakteryzował podatek od nieruchomości: „podatek od nieruchomości jest połączeniem jednego z najgorszych podatków w części, w której naliczany jest od wartości budynków i budowli... oraz jednego z najlepszych podatków – podatku od wartości gruntu” (1999, s. 17).

Wzrostu wydajności fiskalnej podatku od nieruchomości należy poszukiwać w zmianie filozofii opodatkowania gruntów. Wysokość podatku od nieruchomości powinna uwzględniać potencjalne, optymalne możliwości jego wykorzystania, a nie faktyczne, fizyczne przeznaczenie gruntów czy też zapisy w ewidencji gruntów i budynków (EGiB). W ten sposób można będzie kształtować racjonalną gospodarkę przestrzenną. Podatek od nieruchomości powinien być naliczany od przychodu z „rozwoju”, uzależniając go od tego, czy ziemia jest przeznaczona na najlepszy lokalnie cel – często najbardziej zyskowny dla posiadacza gruntu lub też dewelopera (Hopfer, Kowalczyk, 2004, s. 30).

W strukturze dochodów z podatku od nieruchomości<sup>8</sup> dominują wpływy z opodatkowania budynków, które stanowią 46,9% wpływów ogółem (38,9% to budynki wykorzystywane w działalności gospodarczej), wpływy z opodatkowania budowli – 35,1%, natomiast wpływy z opodatkowania gruntów pozostałe 18,0% wpływów (10,7% to grunty wykorzystywane w działalności gospodarczej).

Analizując strukturę dochodów z podatku od nieruchomości, daje się zauważyć, że największe wpływy pochodzą z opodatkowania przedmiotów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. W dochodach z roku 2018<sup>9</sup> zdecydowaną większość (84,7%) stanowiły wpływy z opodatkowania nieruchomości i obiektów budowlanych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (38,9% – budynki, 35,1% – budowle, 10,7% – grunty), a jedynie 15,3% przypadło na przedmioty opodatkowania niezwiązane z działalnością gospodarczą<sup>10</sup>. Dane te jednoznacznie wskazują, że brzemień tego podatku dźwigają przedsiębiorcy, przez co ciężar finansowania zadań samorządów spoczywa na podmiotach prowadzących działalność gospodarczą, przy minimalnym udziale mieszkańców. Prawdziwym dobrodziejstwem dla gminy są budowle o dużej wartości (kopalnie, elektrownie, ropociągi, gazociągi itp.), które przynoszą znaczące dochody podatkowe.

<sup>5</sup> Maksymalna stawka od 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej w roku 2020 dla budynków mieszkalnych lub ich części wynosi 0,81 zł, a dla budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej aż 23,90 zł.

<sup>6</sup> Maksymalna stawka w roku 2020 dla budynków pozostałych od 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej wynosi 8,05 zł.

<sup>7</sup> Maksymalna stawka w roku 2020 od 1 m<sup>2</sup> powierzchni gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej wynosi 0,95 zł, a od gruntów pozostałych – 0,50 zł.

<sup>8</sup> Dane z części A i B sprawozdania SP-1 opublikowane na stronie [www.podatki.gov.pl](http://www.podatki.gov.pl).

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Ibidem.

Rozerwane jest więc w tym przypadku powiązanie podatku od nieruchomości z usługami publicznymi świadczonymi przez gminę na rzecz mieszkańców, a podatek pełni raczej funkcję haraczu. Przedsiębiorstwa, płacące wysokie podatki od takich budowli, przyczyniają się do poprawy jakości życia na terenie gminy, ponieważ wpływy z opodatkowania nieruchomości mogą być spożytkowane zarówno na bieżące potrzeby samorządu, jak i na inwestycje w infrastrukturę potrzebną mieszkańcom. Wysoki udział wpływów z opodatkowania przedmiotów wykorzystywanych w działalności gospodarczej oznacza, że polski podatek od nieruchomości jest de facto lokalnym podatkiem od działalności gospodarczej.

Cechą charakterystyczną polskiego systemu opodatkowania nieruchomości jest także preferencyjne opodatkowanie nieruchomości rolnych. Reforma opodatkowania nieruchomości to też wyzwanie rozwiązania złożonego problemu opodatkowania rolnictwa i nieruchomości rolnych.

### **Kierunki reformy systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce**

O ile przebudowa systemu opodatkowania nieruchomości w kierunku podatku katastralnego wymaga dużych nakładów finansowych, a jej przygotowanie i wdrożenie musiałoby pochłonąć co najmniej kilka lat, o tyle wyeliminowanie nieprawidłowości oraz usprawnienie obecnego systemu może być przeprowadzone niemal natychmiast, bez angażowania środków finansowych. Wśród najważniejszych zmian, na które zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu, wymienić można m.in.: zmodyfikowanie definicji budynku i budowli, wydłużenie „wakacji podatkowych” dla nowo powstałych przedmiotów opodatkowania, modernizację EGiB wraz z rozszerzeniem jej zastosowania do opodatkowania budynków i budowli, likwidację lub ograniczenie zwolnień ustawowych, zmianę definicji gospodarstwa rolnego, opodatkowanie podatkiem od nieruchomości wszystkich gruntów położonych w granicach administracyjnych miast niezależnie od ich zakwalifikowania w EGiB, wprowadzenie zapisów, że jedynie grunty wykorzystywane do działalności rolniczej objęte są podatkiem rolnym i że muszą one stanowić zorganizowaną całość<sup>11</sup>.

W drugim etapie reformy należałoby rozważyć wdrożenie określonych rozwiązań uproszczonych, uzależniających wysokość podatku od położenia nieruchomości, uwolnienie stawek i wprowadzenie obowiązku strefowania. Najogólniej idea podatku nawiązującego w sposób pośredni do wartości nieruchomości (tzw. „podatek od lokalizacji”) zakłada podwyższenie i zróżnicowanie ustawowych stawek podatku od nieruchomości gruntowych, dzieląc kraj na kilka stref wysokości tego podatku w układzie 66 podregionów statystycznych NTS-3 według takich czynników, jak PKB na mieszkańca, w korelacji do średnich cen gruntów w podregionie, przeciętnego wynagrodzenia czy też wielkości oraz funkcji administracyjnej miejscowości. Dodatkowo wprowadzony byłby obowiązek strefowania stawek podatku od nieruchomości gruntowych w gminie na podstawie szacunków gminnego kolegium fiskalno-urbanistycznego, prowadzącego ciągły monitoring cen rynkowych gruntów według danych z aktów notarialnych. W pewnym sensie doszłoby więc do „urynkowienia” powierzchni, ponieważ największy wpływ na wartość nieruchomości ma jej lokalizacja. Oprócz lokalizacji do istotnych czynników wpływających na wartość nieruchomości zaliczyć należy przede wszystkim: wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej, stan zagospodarowania oraz przeznaczenie w planie miejscowym, a gdy go nie ma – sposób użytkowania (Nawrocka, 2008, s. 204). Dzięki zastosowaniu kalibracji rynkowej, opartej na wartości gruntów, możliwe będzie nadanie podstawie powierzchniowej bardziej ekonomicznego

<sup>11</sup> Szerzej: *20 lat ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – kilka refleksji*, L. Etel, 2011. Pobrań z: [www.eksperci.uwb.edu.pl/opinie-zespołu/](http://www.eksperci.uwb.edu.pl/opinie-zespołu/) (dostęp: 15.06.2020); *Propozycje zmian systemu podatków i opłat lokalnych*, L. Etel, 2013. Pobrań z: [www.eksperci.uwb.edu.pl/opinie-zespołu/](http://www.eksperci.uwb.edu.pl/opinie-zespołu/) (dostęp: 15.06.2020); *Propozycje zmian w konstrukcji podatku rolnego i leśnego*, L. Etel, 2013. Pobrań z: <http://www.eksperci.uwb.edu.pl/opinie-zespołu/> (dostęp: 15.06.2020).

wymiaru oraz ekonomiczne upodobnienie podatku od powierzchni do podatku bazującego na wartości nieruchomości. Możliwe będzie także uzyskanie wysokich wpływów z zachowaniem zasady sprawiedliwości podatkowej<sup>12</sup>. Zaletą takich rozwiązań jest prostota i fakt, że nie wymagają znaczących nakładów finansowych, które są konieczne na etapie wprowadzania podatku katastralnego.

Pierwszy krok w tym kierunku uczyniono poprzez zapis w nowelizacji ustawy o podatkach i opłatach lokalnych z 30 października 2002 roku, zezwalający na różnicowanie stawek podatku od poszczególnych przedmiotów opodatkowania ze względu na różne kryteria, głównie ich lokalizację. Maksymalne stawki podatku pozostają jednak takie same bez względu na położenie, co czyni ten zapis mało istotnym, zwłaszcza w wielkich miastach i w odniesieniu do nieruchomości mieszkalnych.

W ostatnich latach pojawiło się kilka interesujących koncepcji reformy podatku od nieruchomości w ramach obowiązującej formuły powierzchniowej. Do najważniejszych należą propozycje trzech zespołów: A. Lubiатовskiego, M. Wilamowskiej i W. Bielawskiego (Lubiатовski, Wilamowska, 2011; Lubiатовski, 2011; Bielawski, Lubiатовski, 2012); P. Swianiewicza, J. Nenemana i J. Łukomskiej (2013, s. 6), a także S. Kawalca, K. Błażuk i W. Brzeskiego (2014). System taki został przetestowany z różnym skutkiem w warunkach czeskich i słowackich, ale dobrze się sprawdził w Izraelu.

Zrealizowanie drugiego etapu reformy w postaci podatku od nieruchomości nawiązującego pośrednio do wartości oraz rozszerzenie kręgu podmiotów zobowiązanych do opłacania podatku nieruchomości jeszcze w ramach obowiązujących regulacji mogłoby mentalnie przygotować podatników na wprowadzenie podatku *ad valorem* oraz zmniejszyć naturalny opór i obawy dotyczące skutków wprowadzenia podatku katastralnego.

Główne kierunki reformy opodatkowania nieruchomości w oparciu o koncepcję podatku katastralnego z końca 1995 roku sformułował L. Etel w rozprawie habilitacyjnej pt. *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce* (1998) oraz w Raporcie nr 155 Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu (1999).

Warunkiem koniecznym wprowadzenia podatku katastralnego w Polsce jest założenie nowoczesnego katastru fiskalnego nieruchomości. Kluczową kwestią jest wycena nieruchomości, która z praktycznych i finansowych względów powinna być ustalona w procesie powszechnej taksacji na zasadach ustalonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami<sup>13</sup> oraz przepisach rozporządzenia wykonawczego<sup>14</sup>.

Oprócz szeregu zalet systemów katastralnych nie sposób nie wspomnieć, że nie są one wolne od wad. Wprowadzenie podatku katastralnego jest czasochłonne i wymaga poniesienia znacznych nakładów finansowych. Kosztowne jest też zarządzanie takim systemem, który wymaga okresowej wyceny, jak również zatrudnienia odpowiednio przygotowanej administracji. Wadą jest także to, że wartość, na której opiera się podstawa opodatkowania, niekiedy znacząco odbiega od wartości rynkowej, a aktualizacje wyceny nie są sporządzane cyklicznie.

<sup>12</sup> Wśród krajów OECD najciekawszym krajem z powierzchniową podstawą opodatkowania jest Izrael. Formułę tę w wersji obecnej wprowadzono w roku 1970. Podatek znany jest pod nazwą *arnona* i charakteryzuje się tym, że lokalizacja nieruchomości na obszarze gminy uznawana jest za najważniejszą determinantę stawki podatkowej. Podatek jest wymierzany od metra kwadratowego powierzchni przy uwzględnieniu czterech czynników: aktualnego sposobu wykorzystania nieruchomości (nie dozwolonego przeznaczenia), lokalizacji, typu i wieku nieruchomości. *Arnona* łączy prostotę, wydajność fiskalną i niskie koszty administrowania. Zob. D. A *Politician's Appraisal of Property Taxation: Israel's Experience with the Arnona* (s. 6), D. Darin, 1999, Lincoln Institute of Land Policy Working Paper WP99DD1. Pobrane z: [www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/June2003Seminar/PoliticianAppraisalPropertyTax.pdf](http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/June2003Seminar/PoliticianAppraisalPropertyTax.pdf) (dostęp: 15.06.2020).

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 65 ze zm.).

<sup>14</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2005 r. w sprawie powszechnej taksacji nieruchomości (Dz.U. z 2005 r., Nr 131, poz. 1092).

## Bariery wprowadzenia podatku od wartości nieruchomości

W czasach transformacji ustrojowej wielokrotnie podejmowano kroki w kierunku wprowadzenia podatku od nieruchomości *ad valorem*. Zasadniczym błędem przy próbach reformy podatków od nieruchomości było eksponowanie celów fiskalnych i pomijanie takich kwestii, jak sprawiedliwy, a zarazem racjonalny rozkład obciążeń podatkowych oraz efektywna gospodarka przestrzenna.

Do najważniejszych przeszkód w reformowaniu systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce należą **bariery techniczne, prawne, polityczne, finansowe, kadrowe, społeczne i komunikacyjne**<sup>15</sup>.

Warunkiem koniecznym wprowadzenia podatku od wartości nieruchomości jest przygotowanie odpowiedniej „infrastruktury”, tj. założenie wiarygodnej i pełnej ewidencji nieruchomości (nowoczesnego systemu katastralnego) oraz stworzenie możliwości wymiany danych pomiędzy poszczególnymi komponentami tego systemu, czyli pomiędzy ewidencją gruntów i budynków (kataster fizyczny<sup>16</sup>), systemem ksiąg wieczystych (kataster prawny<sup>17</sup>) i ewidencją podatkową (kataster fiskalny<sup>18</sup>). Aktualność tych danych ewidencyjnych oraz stan informatyzacji pozostawiają wiele do życzenia. Do chwili obecnej nie udało się w pełni zmodernizować EGIB, głównie w gminach wiejskich. Duży bałagan panuje też w strukturze własnościowej nieruchomości w Polsce, co bardzo utrudnia wprowadzenie katastru.

Zasadniczo co do konieczności reformy panuje zgoda, brak jest jednak woli politycznej do przeprowadzenia koniecznych reform. Nawet podatek pośrednio nawiązujący do wartości nieruchomości budzi emocje. Władze centralne nie są zainteresowane zmianami antagonizującymi wyborców. Nie mają również bezpośredniego interesu, aby forsować niepopularne rozwiązania podatkowe, skoro i tak korzyści byłyby po stronie samorządu. Również same gminy nie inicjują tych zmian – wolą opierać swoje budżety na źródłach dotacyjnych i subwencyjnych. Wyjątkiem są duże miasta i ośrodki metropolitarne, których głos jest słyszalny i które mają przygotowane gotowe rozwiązania<sup>19</sup>. Obawy polityków wynikają z tego, że zmiany w systemie opodatkowania nieruchomości mogą być niekorzystne dla ich elektoratu i tym samym mogą oni utracić poparcie społeczne. Zamiast rzeczowej dyskusji oraz poszukiwania konsensusu słyszy się z ust polityków populistyczne hasła i spiskowe teorie o wyrugowaniu z własności narodu oraz o utracie suwerenności.

Wprowadzenie systemu katastralnego w Polsce wymaga stworzenia od podstaw bardzo kosztownego katastru nieruchomości. Ze względu na to, że nie jest znana nawet przybliżona data wprowadzenia podatku katastralnego (o ile w ogóle kiedykolwiek będzie wprowadzony) i nie ma wystarczających uregulowań prawnych dla takich zmian, nie jest możliwe oszacowanie kosztów takiej operacji, które i tak przekroczyłyby możliwości gmin.

Objęcie katastem wszystkich nieruchomości jest ogromnym przedsięwzięciem nie tylko w ujęciu finansowym, ale także organizacyjnym. Najpierw musi powstać prawidłowo działający system ewidencjonowania i wyceny nieruchomości, a dopiero później można wprowadzić podatek od wartości nieruchomości. Przeprowadzenie masowej wyceny nieruchomości wiąże się z potrzebą

<sup>15</sup> Szerzej zob. *System opodatkowania nieruchomości w Polsce* (s. 195-205), K. Wójtowicz, 2007, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej; *Elementy teorii i praktyki podatków majątkowych. Poszukiwanie ładu w opodatkowaniu nieruchomości w Polsce z perspektywy przedsiębiorców oraz jednostek samorządu terytorialnego* (s. 345-351), P. Felis, 2012, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 276 ze zm.).

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2204); Ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o przenoszeniu treści księgi wieczystej do struktury księgi wieczystej prowadzonej w systemie informatycznym (Dz.U. z 2003 r., Nr 42, poz. 363 ze zm.).

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1170 ze zm.).

<sup>19</sup> M.in. koncepcje podatku pośrednio nawiązującego do wartości nieruchomości.

przeszkolenia ogromnej liczby osób, które podejmą się realizacji tego zadania. Powodzenie reformy opodatkowania nieruchomości w dużej mierze będzie zależało także od sprawności działania samorządowych służb podatkowych. Praktyka wskazuje, że pracownicy tych organów (włączając skarbników) nie zawsze posiadają odpowiednie wykształcenie i kwalifikacje do szybkiego poznania i wdrożenia nowych przepisów. Od skuteczności tych służb w dużej części będzie zależeć przebieg reformy.

Opór społeczny jest charakterystyczny dla wszelkiego rodzaju reform podatkowych. Obawy społeczne są tak silne, że większość podatników, nie wiedząc nawet, co to jest kataster i podatek od wartości nieruchomości, jest przeciwna ich wprowadzeniu (Etel, 2004, s. 17). Istotnie, wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości jest problematyczne z punktu widzenia osób bogatych majątkowo, a zarazem biednych dochodowo. Częściowo ma to związek z rozdzielaniem na ślepo mieszkań w czasach PRL. W tej chwili okazuje się, że ktoś mieszka w najlepszej dzielnicy miasta, choć wcale o to nie zabiegał. Ma duży majątek, lecz skromne dochody (Brzeski, 1999, s. 40). Niewątpliwie ta część podatników straci w wyniku innego rozłożenia ciężarów podatkowych, dlatego też konieczne jest wprowadzenie mechanizmów osłonowych. Typowymi instrumentami osłonowymi w systemach *ad valorem* krajów rozwiniętych są: kredyt podatkowy i odwrócona hipoteka. Osoby, których nie stać na zapłacenie podatku, mogą wystąpić o dopisywanie podatku do hipoteki, której oczyszczenie pozostawiono by spadkobiercom. Innymi rozwiązaniami, łagodzącymi wysokość ciężarów podatkowych, są: kwota wolna od podatku, traktowana jako wyraz prawa do pewnego minimum mieszkaniowego; progresja podatkowa dla nieruchomości niestanowiących głównego miejsca zamieszkania; preferencje podatkowe dla rodzin wielodzietnych; refundacja przez rząd krajowy utraconych dochodów na skutek zwolnień osób starszych.

W odbiorze społecznym istotną barierą w reformowaniu podatku od nieruchomości jest jego „czytelność”. Podatki majątkowe są świadczeniami bezpośrednimi, w przeciwieństwie do podatków dochodowych (pobieranych u źródła) i podatków pośrednich (VAT, akcyza). Każda, nawet niewielka, podwyżka podatku majątkowego jest zauważalna i przez to kontestowana przez podatników, co z reguły nie towarzyszy zwiększaniu obciążeń (nawet bardziej dotkliwych) w innych podatkach.

Barierę społeczną wynikają przede wszystkim z braku komunikacji ze społeczeństwem. W tym względzie popełniono szereg kardynalnych błędów, w szczególności przy pierwszych próbach reformy. Opinia publiczna w sprawie podatku od wartości nieruchomości jest dosyć negatywna. Potrzeba zmian w podatkach lokalnych stosunkowo słabo dociera do świadomości społecznej, stąd też reformy wymagają szerokiej akcji uświadamiającej. Wprowadzeniu zmian towarzyszą obawy społeczne, które biorą się m.in. z artykułów prasowych, traktujących problem wycinkowo i generalnie przedstawiających w negatywnym świetle skutki zmiany sposobu opodatkowania nieruchomości. Podatek „katastr(of)alny” czy „kastralny”, „zamach na własność”, „rodzina na bruku” – to tylko niektóre z określeń, mające na celu zdyskredytowanie idei reformy systemu opodatkowania nieruchomości. Do tego dochodziły głosy polityków i pseudoekspertów w podobnym tonie, przez co idea zmiany zasad opodatkowania została medialnie skompromitowana.

Z psychologicznego punktu widzenia lepiej jest wskazywać, że reforma systemu podatków od nieruchomości nie będzie polegać na wprowadzeniu nowego podatku, lecz na zastąpieniu trzech podatków jedną daniną. Z punktu widzenia skuteczności działania lepiej jest unikać określenia „reforma”, które budzi reakcje alergiczne w naszym społeczeństwie. Właściwsze jest więc operowanie pojęciami „modyfikacja”, „modernizacja” systemu podatków od nieruchomości.



Powodzenie reformy podatków od nieruchomości w dużym stopniu zależy od komunikacji z podatnikami. Doświadczenia zagraniczne uczą, że dobrze zaprojektowany i wprowadzony w życie program edukacji podatników jest ważnym elementem każdej reformy podatkowej. Bez niego nawet najlepiej zaprojektowany i wprowadzony w życie techniczny program zmian obecnego systemu może zakończyć się fiaskiem. Przede wszystkim należy wytłumaczyć związek pomiędzy wysokością podatków i jakością usług świadczonych na rzecz mieszkańców. A. Ansett wskazuje, że celem podatku od nieruchomości jest „dzielenie się z sąsiadem”, dystrybucja obciążeń podatkowych na sprawiedliwych podstawach pomiędzy mieszkańcami danej gminy (1999, s. 49). Podatnikowi łatwiej będzie zaakceptować płacenie podatku, jeśli wie, że jego pieniądze przeznaczone są na określone cele. Na publiczną edukację i komunikację zwrócono uwagę w Serbii, gdzie kampania informacyjna odbywała się pod sloganem „Nasze pieniądze budują nasze miasto”<sup>20</sup>.

### Podsumowanie

Z perspektywy czasu wydaje się, że największe szanse na przeprowadzenie reformy systemu opodatkowania nieruchomości miały pierwsze próby z początku lat 90., z okresu przemian ustrojowych, kiedy gruntownej reformie poddawano także inne podatki i był ogólny klimat reformatorski. Błędy popełnione w tym czasie, m.in. w zakresie komunikacji ze społeczeństwem, przesądziły o fiasku reform.

Ze względu na uwarunkowania społeczno-polityczne nie wydaje się, aby w najbliższej przyszłości w Polsce rozpoczęto na poważnie prace mające na celu wprowadzenie podatku katastralnego. Presja ze strony samorządów, szczególnie miast-metropolii, może jednak wymusić określony kierunek zmian. Bariery polityczne i obawy społeczne przemawiają za etapową i ewolucyjną przebudową podatków od nieruchomości, tak by nie doprowadzić do skokowego wzrostu obciążeń podatkowych.

Podsumowując zagadnienia związane ze zmianą zasad opodatkowania nieruchomości w kierunku podatku od wartości nieruchomości, warto zwrócić uwagę na szerszy kontekst reformowania podatków. Reforma systemu opodatkowania nieruchomości nie powinna być przeprowadzana w oderwaniu od reformy innych podatków, tak by obciążenia podatkowe nie uległy zbyt niemiernemu zwiększeniu. Konsekwencją zmiany zasad opodatkowania nieruchomości z pewnością będzie inny rozkład obciążeń podatkowych. Skutkiem wprowadzenia podatku od wartości nieruchomości czy też podatku pośrednio nawiązującego do wartości nieruchomości będą także zmiany w strukturze dochodów jednostek samorządu terytorialnego, które mogą doprowadzić do jeszcze większego rozwarstwienia gmin. Stąd też takie zmiany powinny być połączone z szeroką reformą finansów publicznych. Konieczne będzie także stworzenie sensownego systemu zasilania finansowego samorządów i wypracowanie nowych mechanizmów wyrównawczych.

Dane z ostatnich kilkunastu lat wskazują, że udział podatku od nieruchomości w dochodach budżetowych gmin oscylował pomiędzy 13-15%, a dochody z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych były w przedziale 19-20%. Każda zmiana w którymś z tych podatków ma bezpośrednie konsekwencje dla budżetów gmin. Obniżenie stawki PIT z 18% na 17% w połączeniu z ulgą w PIT dla osób do 26. roku życia to dobre rozwiązanie dla podatników, szkoda tylko, że w dużej części zapłacą za to gminy, a w szczególności duże miasta.

W świetle doświadczeń międzynarodowych nie jest prawdą ani to, że podatek katastralny automatycznie zapewniłby znaczne zwiększenie wpływów podatkowych, ani to, że bez podatku katastralnego nie można doprowadzić do wzrostu wydajności podatku od nieruchomości.

<sup>20</sup> Zob. *Modernizing Property Taxation in CEE Countries* (s. 6), W.J. Brzeski, 2015, Ljubljana: International Property Tax Institute, materiały konferencyjne.

## Bibliografia

- Anstett, A. (1999). Rola podatku *ad valorem* w finansach lokalnych. W: E. Czerwińska (red.), *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce w świetle doświadczeń wdrażania i rozwoju podatku ad valorem w wybranych krajach* (s. 48-55). Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu.
- Bielawski, W., Lubiowski, A. (2012). *Korekta podatku od gruntu*. II Europejski kongres finansowy w Sopocie, 25 maja 2012, materiały konferencyjne Unii Metropolii Polskich.
- Brzeski, W. (1999). Korzyści fiskalne i pozafiskalne podatku w formule *ad valorem*. W: E. Czerwińska (red.), *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce w świetle doświadczeń wdrażania i rozwoju podatku ad valorem w wybranych krajach* (s. 32-41). Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu.
- Brzeski, W.J. (2002). Korzyści wydajnego sektora przestrzennego – rynek nieruchomości a zwarta przebudowa miast. W: *Rola sektora nieruchomości w wydajnej realokacji zasobów przestrzennych. Zeszyty BRE Bank – CASE, 63*. Pobrane z: [www.case-research.eu/upload/publikacja\\_plik/70245bre63.pdf](http://www.case-research.eu/upload/publikacja_plik/70245bre63.pdf).
- Brzeski, W.J. (2011). *Podatek katastralny – źródło zasilania finansowego gmin w Polsce*. Kraków: Europejski Instytut Nieruchomości, Międzynarodowy Instytut Podatków od Nieruchomości, materiały konferencyjne Forum Skarbników Jednostek Samorządu Terytorialnego Małopolski.
- Brzeski, W.J. (2015). *Modernizing Property Taxation in CEE Countries*. Ljubljana: International Property Tax Institute, materiały konferencyjne.
- Darin, D. (1999). *A Politician's Appraisal of Property Taxation: Israel's Experience with the Arnona*. Lincoln Institute of Land Policy Working Paper WP99DD1. Pobrane z: [www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/June2003Seminar/PoliticianAppraisalPropertyTax.pdf](http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/June2003Seminar/PoliticianAppraisalPropertyTax.pdf).
- Etel, L. (1998). *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce*. Białystok: Wydawnictwo Temida2.
- Etel, L. (1999). *Reforma systemu opodatkowania nieruchomości*. Raport nr 155. Warszawa: Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu.
- Etel, L. (2003). *Ogólna charakterystyka systemów opodatkowania nieruchomości*. W: L. Etel (red.), *Europejskie systemy opodatkowania nieruchomości* (s. 7-23). Warszawa: Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu.
- Etel, L. (2004). Czy warto w Polsce wprowadzić podatek katastralny? *Nieruchomości C.H. Beck, 11*.
- Etel, L. (2011). *20 lat ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – kilka refleksji*. Pobrane z: [www.eksperci.uwb.edu.pl/opinie-zespou/](http://www.eksperci.uwb.edu.pl/opinie-zespou/).
- Etel, L. (2013). *Propozycje zmian systemu podatków i opłat lokalnych*. Pobrane z: [www.eksperci.uwb.edu.pl/opinie-zespou/](http://www.eksperci.uwb.edu.pl/opinie-zespou/).
- Felis, P. (2012). *Elementy teorii i praktyki podatków majątkowych. Poszukiwanie ładu w opodatkowaniu nieruchomości w Polsce z perspektywy przedsiębiorców oraz jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie – Oficyna Wydawnicza.
- Hopfer, A., Kowalczyk, E. (2004). Kataster „motorem napędowym” polskiej gospodarki. *Nieruchomości C.H. Beck, 6*, 28-32.
- Hozer, J., Kokot, S. (2005). Problemy powszechnej taksacji nieruchomości w Polsce. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 415. Prace Katedry Ekonometrii i Statystyki, 16*, 135-148.
- Kawalec, S., Błażuk, K., Brzeski, W. (2014). *Propozycja zmiany zasad kształtowania stawek podatku od nieruchomości gruntowych w Polsce*. Raport dla Związku Miast Polskich i Unii Metropolii Polskich, Warszawa-Kraków, 31 października 2014, materiał niepublikowany.
- Lubiowski, A. (2011). *Podatki i opłaty lokalne na wagę*. Materiały Unii Metropolii Polskich.
- Lubiowski, A., Wilamowska, M. (2011). *Projekt podatku od lokalizacji – komunikat bieżący*. Materiały Unii Metropolii Polskich.
- Nawrocka, E. (2008). Przesłanki do wprowadzenia w Polsce podatku od wartości nieruchomości. *Prace i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego, 1*, 203-212.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2005 r. w sprawie powszechnej taksacji nieruchomości (Dz.U. z 2005 r., Nr 131, poz. 1092).

- Swianiewicz, P., Neneman, J., Łukomska, J. (2013). *Koncepcja przekształceń podatku od nieruchomości*.  
Pobrane z: [www.bgk.pl/konferencja-dla-jst/materialy-konferencyjne-2](http://www.bgk.pl/konferencja-dla-jst/materialy-konferencyjne-2).
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1170 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o przenoszeniu treści księgi wieczystej do struktury księgi wieczystej prowadzonej w systemie informatycznym (Dz.U. z 2003 r., Nr 42, poz. 363 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 276 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 65 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 2204).
- Vickrey, W. (1999). Simplification, Progression, and a Level Playing Field. W: K. Wenzer, *Land value Taxation: The Equitable and Efficient Source of Public Finance* (s. 17-23). New York: M.E. Sharpe.
- Wójtowicz, K. (2007). *System opodatkowania nieruchomości w Polsce*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

<http://stats.oecd.org>.

[www.podatki.gov.pl](http://www.podatki.gov.pl).