

*Tomasz Wołowicz**

REFORMA SYSTEMU OPODATKOWANIA NIERUCHOMOŚCI W POLSCE SZANSĄ POBUDZENIA ROZWOJU LOKALNEGO I REGIONALNEGO SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH

Reforma podatku od nieruchomości jest jednym z elementów reformy polskiego prawa podatkowego. Zwiększenie autonomii fiskalnej samorządów oraz poprawa stabilności własnych źródeł dochodów to z jednej strony szansa na inwestycje infrastrukturalne, stanowiące siłę napędową rozwoju lokalnego i regionalnego, a z drugiej możliwość pozyskiwania funduszy unijnych na inwestycje oraz łatwiejszego sięgania po kredyty. Reforma systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce to duża szansa uzyskania przez samorzady lokalne stabilnych i wydajnych źródeł dochodów własnych, mogących finansować inwestycje infrastrukturalne, stanowiące podstawowe źródło aktywizacji lokalnej i regionalnej.

Obecna konstrukcja polskiego systemu opodatkowania nieruchomości jest ostatnim elementem składowym systemu podatkowego, który mimo zasadniczych zmian ustrojowych i politycznych w Polsce przetrwał w kształcie nadanym mu w latach 70. XX w. (Etel 2001).

Istotą polskiego systemu opodatkowania nieruchomości – łączącego poszczególne podatki w pewną całość – jest to, że obowiązek płacenia tych podatków wynika z faktu posiadania i użytkowania nieruchomości (Wojciechowski 1985). Trudno jest zgodzić się, aby w tym systemie występowało „logiczne uporządkowanie części składowych i wewnętrzna niesprzeczność”. Na system opodatkowania nieruchomości składają się bowiem trzy podatki: od nieruchomości, rolny i leśny¹. System ten tworzą zatem trzy podatki o zbliżonym przedmiocie opodatkowania. Podatek od nieruchomości ma najszerszy zakres przedmiotowy, obejmuje bowiem swym zakresem grunty, budynki i budowle. Podatek rolny i leśny obejmuje natomiast jedynie grunty. Świadczenia te mają się uzupełniać w ten sposób, iż grunty objęte podatkiem rolnym lub leśnym nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, z wyjątkiem gruntów wykorzystywanych do prowadzenia innej działalności niż działalność rolnicza lub leśna².

* Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University w Nowym Sączu.

¹ Podatek od nieruchomości uregulowany jest w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. nr 9, poz. 31 ze zm.), podatek rolny – w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. nr 52, poz. 268 ze zm.), a podatek leśny – w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. nr 101, poz. 444 ze zm.).

² Art. 3 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych: „opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają grunty nie objęte przepisami o podatku rolnym lub leśnym oraz grunty objęte tymi przepisami, ale związane z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż rolnicza lub leśna”.

Podatki te pozostają względem siebie we wzajemnej konkurencji, gdyż w zależności od sposobu wykorzystywania nieruchomości (np. na cele mieszkalne, rolnicze czy gospodarcze) może ona podlegać opodatkowaniu jednym z trzech podatków (Mastalski 1996).

Analizując obecną konstrukcję podatku od nieruchomości, obliczanego w proporcji do powierzchni gruntu, budynku lub innych zabudowań oraz w wyjątkowych przypadkach od wartości budowli, można zauważyć, że jest to konstrukcja anachroniczna, z różnych względów niekorzystna i niesprawiedliwa. Nie uwzględnia ona bowiem wartości danej nieruchomości, atrakcyjności jej położenia czy ogólnie pojętego „stanu fizycznego” (Mastalski 1996).

Oceniając kompleksowo system opodatkowania nieruchomości w Polsce, można wymienić następujące jego wady:

- 1) Obecna konstrukcja podatku od nieruchomości zawiera silnie rozbudowany system ulg i zwolnień podatkowych, który w połączeniu z brakiem systemowego powiązania bieżąco aktualizowanej ewidencji nieruchomości z wymiarem podatku powoduje, iż gminy nie uzyskują pełnych wpływów z tego tytułu.
- 2) System ten jest przestarzały i niedostosowany do rozwiązań występujących w krajach Unii Europejskiej, gdzie dominują systemy oparte na katastrze nieruchomości podlegających opodatkowaniu. Utworzenie katastru oraz połączonego z nim systemu opodatkowania nieruchomości jest jednym z warunków członkostwa Polski w Unii Europejskiej, gdzie tego typu rozwiązania obowiązują prawie we wszystkich państwach (Youngman, Malme 1994).
- 3) System polski jest przestarzały, oparty głównie na opodatkowaniu powierzchni nieruchomości. Majątek będący podstawą opodatkowania jest wyceniany w metrach kwadratowych lub hektarach przeliczeniowych i fizycznych, a nie w realnej wartości pieniężnej.
- 4) Brakuje jednolitej i pewnej ewidencji geodezyjnej umożliwiającej prawidłowy wymiar podatków obciążających nieruchomości (Nowecki 1997).
- 5) Istnieją bardzo duże różnice w wysokości opodatkowania poszczególnymi podatkami określonych nieruchomości. Preferencyjne opodatkowanie nieruchomości rolnych i leśnych w stosunku do pozostałych rodzajów nieruchomości powoduje ucieczkę podatników od płacenia podatku od nieruchomości na rzecz podatku rolnego (Nowecki 1997).
- 6) System ten nie zawiera w swojej konstrukcji jednolitej i wiarygodnej ewidencji, umożliwiającej prawidłowy wymiar podatków obciążających nieruchomości. Powierzchnia stanowiąca podstawę opodatkowania ma w założeniu wynikać z ewidencji gruntów i budynków. Obecnie funkcjonuje jedynie ewidencja gruntów, zaś ewidencji budynków nie udało się stworzyć do dzisiaj. Podstawę opodatkowania budynków ustala się na podstawie fizycznego wymiaru powierzchni, uwzględniającego jedynie sposób wykorzystywania nieruchomości³.

³ Zob. Rozporządzenie Ministrów Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 17 grudnia 1996 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków

7) Obecny system nie przynosi zakładanych wpływów do budżetów gminnych. Budynki, budowle i obiekty budowlane niezłączone trwale z gruntem nie są objęte żadną ewidencją, co powoduje, iż lokalne organy podatkowe mają duże trudności z ustaleniem, które z omawianych obiektów nie zostały zgłoszone do opodatkowania. Poza tym preferencyjne opodatkowanie nieruchomości rolnych i leśnych skłania podatników do ucieczki od opodatkowania nieruchomości na rzecz podatku rolnego (Jędrzejewska 1997).

Mając na uwadze powyższe wady tego podatku, Ministerstwo Finansów już od kilku lat prowadzi prace nad projektami następujących ustaw, kompleksowo regulujących zagadnienia katastru nieruchomości (Wołowicz, Biliński 2002):

- 1) ustawa o podatku od nieruchomości,
- 2) ustawa o warunkach wcześniejszego wprowadzenia podatku od nieruchomości,
- 3) ustawa o katastrze nieruchomości,
- 4) ustawa o obligatoryjnych związkach miast i miastach wydzielonych,
- 5) ustawa o samorządowych urządach podatków lokalnych i katastru.

Zakłada się, iż reforma opodatkowania nieruchomości nie spowoduje znaczącego zwiększenia obciążeń podatkowych społeczeństwa, lecz rozszerzenie zakresu opodatkowania na znaczną „szarą strefę” podatków od nieruchomości. Dane z początku lat 90. określały rozmiar „szarej strefy” w gospodarce na 25–30% produktu krajowego brutto. Dane te można także odnieść do sfery opodatkowania nieruchomości. Organy podatkowe gmin wskazują, iż „szara strefa” w zakresie niepłaconych podatków lokalnych obejmuje 30–40%⁴.

Cele reformy opodatkowania nieruchomości są następujące:

- 1) Powinna dokonać się taka przebudowa systemu, w którym podstawą opodatkowania będzie całość lub część wartości nieruchomości zawarta w katastrze nieruchomości. Powinno nastąpić zastąpienie dotychczasowych podatków od nieruchomości, rolnego i leśnego – jednym nowym podatkiem od nieruchomości. Taka rekonstrukcja stworzy stabilne i bardzo wydajne źródło dochodów samorządowych.
- 2) Organy samorządu terytorialnego powinny uzyskać większe kompetencje w zakresie kształtowania zarówno stawek podatkowych, jak i ulg i zwolnień podatkowych. Wbrew pozorom obecna konstrukcja opodatkowania nieruchomości tylko w niewielkim stopniu może być kształtowana przez rady gmin. Różny jest przy tym zakres uprawnień rady w poszczególnych podatkach (od nieruchomości, rolnym i leśnym). Przysługujące radom kompetencje nie są adekwatne do konstytucyjnie zagwarantowanego prawa jednostek samorządu terytorialnego do ustalania wysokości podatków i opłat (Nowecki 1996). Plany ministerialne zmierzają w kierunku rozszerzenia

(Dz.U. nr 158, poz. 813), w którym uregulowano kwestie funkcjonowania ewidencji budynków, ale ewidencja ta faktycznie nie istnieje.

⁴ Na podstawie materiałów informacyjnych Ministerstwa Finansów.

pojęcia nieruchomości o kategorii, które w świetle kodeksu cywilnego nie są nieruchomościami. W świetle przygotowywanej ustawy za nieruchomości uważa się:

- grunt wraz z częściami składowymi,
 - lokal stanowiący odrębną własność w rozumieniu ustawy o własności lokali,
 - budynek lub jego część, budowlę lub konstrukcję, wzniesione na gruncie lub mające związek z gruntem, jeżeli stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności,
 - ułamkową część nieruchomości (Wołowiec 2002a).
- 3) Odrębne ustawowe zwolnienia od podatku leśnego, rolnego i od nieruchomości są rozproszone w wielu aktach prawnych. Aby uporządkować ten stan rzeczy, ulgi i zwolnienia mają być objęte jednym aktem prawnym, zawierającym pełny ich katalog. Ustawodawca proponuje dwie kategorie zwolnień przedmiotowych: ustawowe – obejmujące nieruchomości o szczególnym znaczeniu dla gospodarki, nieruchomości służące celom społecznym i gwarantujące przestrzeganie umów międzynarodowych. Drugą grupą zwolnień będą zwolnienia fakultatywne, wprowadzane przez rady gmin.
 - 4) Konieczne jest wyeliminowanie dużych różnic w wysokości obciążenia podatkowego poszczególnych rodzajów nieruchomości. Należy urealnić obciążenie podatkowe w odniesieniu do gruntów rolnych i leśnych. Zmniejszeniu powinny też ulec różnice między wysokością opodatkowania poszczególnych rodzajów nieruchomości (np. w odniesieniu do budynków mieszkalnych i pozostałych – różnica jest 12-krotna w wysokości stawki za 1 m²). Likwidacja tak wysokich różnic wyeliminuje zjawisko ucieczki od podatku i złagodzi wzrost opodatkowania, po wprowadzeniu podatku od wartości nieruchomości.
 - 5) Wprowadzenie szczelnej ewidencji gruntów i budynków, co ograniczy sytuacje unikania opodatkowania przez nieujawnianie nieruchomości, które nie były zgłoszone do opodatkowania.
 - 6) Przedmiotem opodatkowania *ad valorem* powinny być nie tylko nieruchomości w rozumieniu Kodeksu cywilnego, ale również inne obiekty budowlane oraz konstrukcje budowlane, które tego typu nieruchomościami nie są (szklarnie, baseny, wiaty itp.). Przepisy regulujące podatek od wartości powinny odsyłać do przepisów prawa budowlanego.
 - 7) Powinien zostać ograniczony dotychczasowy katalog ulg i zwolnień podatkowych. Wszelkie ulgi i zwolnienia podatkowe są niezgodne z zasadą równości wobec prawa podatkowego, przyczyniają się do nierównego traktowania podatników, komplikują system podatkowy i podrażają jego koszty.

Sama istota opodatkowania *ad valorem* wydaje się prosta – podatki opierają się na rynkowych wartościach nieruchomości: im wyższa wartość, tym wyższy podatek. Opodatkowanie *ad valorem* jest naturalną konsekwencją systemu podatkowego opartego na wartościach i wielkościach rynkowych. W kontekście powszechnego uznania relacji między popytem, podażą a wartością lub ceną

rynkową podatek oparty na formule *ad valorem* nosi dla większości znamiona równości podatkowej w gospodarkach rynkowych⁵.

Systemy opodatkowania nieruchomości zawierają mechanizmy przesuwania ciężaru podatkowego między grupami podatników, faworyzując zwykle grupy posiadające silniejszy lobbing polityczny. Dla utrzymania wiarygodności i sprawiedliwości systemu podatkowego mechanizmy te muszą być widoczne i nie powinny nadmiernie wykorzystywać grup nieuprzywilejowanych.

Wprowadzenie nowego podatku znacznie zwiększy dochody gmin, które bardzo wspierają ideę reformy. Najbardziej wzrosną stawki dla właścicieli czy inwestorów, którzy czerpią zyski z wynajmu mieszkań, lokali bądź pomieszczeń biurowych o wysokim standardzie. Wartość nieruchomości będzie liczona w promilach. Prawdopodobnie będzie to 5–10 promili (0,05–0,1%) od wartości nieruchomości⁶.

Szybkie wprowadzenie reformy nie jest jednak proste również z innych przyczyn. Występują ogromne trudności z oszacowaniem wartości wszystkich nieruchomości i opracowaniem powszechnego systemu informacji o nich. Wymaga to dużych nakładów finansowych, których w tej chwili nie posiada ani Skarb Państwa, ani samorządy. Ponadto aż 30% nieruchomości nie ma założonej hipoteki, co powoduje, że brakuje pełnej ewidencji nieruchomości, a sprawy własności gruntów wciąż są nieuregulowane (Wołowicz 2002a). Obecna ewidencja gruntów i budynków zawiera tylko pełne informacje o gruntach, częściowe dane o budynkach (m.in. o powierzchni zabudowy, liczbie kondygnacji, o położeniu, przeznaczeniu i numerach porządkowych) oraz właścicielach i użytkownikach nieruchomości, przy czym jest ona jedynie fragmentarycznie skomputeryzowana. Część kartograficzna, zawierająca mapy analogowe, przezrocza itp., jest zaś skomputeryzowana w około 25% w miastach i tylko 5% na wsi (Wołowicz 2002b). Szacuje się, iż wycenie będzie podlegało 45 mln nieruchomości, w tym 28 mln działek gruntowych, 4 mln budynków mieszkalnych, około 11 mln mieszkań i znaczna liczba budynków magazynowych, gospodarczych oraz garaży. Przewiduje się, iż proces tworzenia ewidencji nieruchomości oraz ich wyceny powinien zostać zakończony założeniem baz katastru fiskalnego. Wartość fiskalna nieruchomości zostanie przypisana tylko tym nieruchomościom, które będą podlegały opodatkowaniu (Nowecki, Konieczny 1998). Ważnym elementem skutecznego zinventaryzowania zasobu nieruchomości powinna być ścisła współpraca pomiędzy właściwymi resortami, głównie Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwem Sprawiedliwości.

Zgodnie z raportem ekspertów Unii Europejskiej w Polsce powinien zostać utworzony system katastralny, w którego skład wejdą trzy komplementarne ogniwa (Bogeaerts, Gaździcki 1998):

⁵ Zob. *Opracowanie dotyczące niezbędnych zmian w podatku od nieruchomości w Polsce*, 2000, Kraków: Krakowski Instytut Nieruchomości, s. 5.

⁶ Na podstawie materiałów informacyjnych Ministerstwa Finansów, Departament Podatków Lokalnych i Katastru.

- kataster nieruchomości (zmodernizowana ewidencja gruntów i budynków),
- nowa księga wieczysta (księga wieczysta w postaci cyfrowej),
- kataster fiskalny (nowoczesna ewidencja podatkowa nieruchomości).

Konsekwencją stosowania metody wyceny rynkowej opartej na wartości nieruchomości i miejscu jej położenia może być tak znaczący wzrost obciążeń podatkowych, iż niemożliwe stanie się prowadzenie jakiegokolwiek działalności. Ustawodawca wobec niektórych grup podatników (szpitale, uzdrowiskowe zakłady lecznicze i przyrodolecznicze, muzea, obiekty zabytkowe itp.) będzie prawdopodobnie dopuszczał następujące preferencje⁷:

- wyłączenia z systemu opodatkowania pewnych rodzajów nieruchomości lub kategorii właścicieli z obowiązku płacenia podatku;
- wyłączenia częściowe oparte na proporcji wartości nieruchomości lub stałej kwocie pieniężnej;
- zwolnienia z klauzulą wygaśnięcia, np. na jakiś okres;
- częściowe zwolnienia, np. do 50%, lub zobowiązanie do płacenia kwot wynikających ze wzrostu podatku podczas okresu obowiązywania zwolnienia;
- ulgi i zwolnienia czasowe, które są tymczasowymi wyłączeniami lub obniżeniami podatków z reguły w celu zachęcania do określonego sposobu wykorzystania nieruchomości.

Oprócz powyższych preferencji istnieją również inne sposoby łagodzenia skutków selektywnego wzrostu podatku od nieruchomości. Są nimi:

- stosowanie faz wzrostu podatku oparte na zmianach podstawy opodatkowania. Przykładowo jeżeli podstawa opodatkowania i kwota podatku wzrasta o 100% z jednego okresu na drugi, to przyjęcie 4-letniego stosowania faz opartego na podstawie opodatkowania spowoduje wzrost tej podstawy o 25% rocznie;
- stosowanie faz wzrostu podatku oparte na maksymalnej zmianie rocznej w stosunku do roku wyjściowego przed zmianą. Dozwolona zmiana rzędu 10% rocznie w stosunku do wysokości podatku w roku bazowym może zająć 10–15 lat przy założeniu, że docelowo podatek wzrasta o 100%. Ten sposób stosowania faz jest skomplikowany pod względem administracyjnym, gdyż następujące zmiany wartości nieruchomości muszą być odnoszone do sytuacji w roku bazowym. Podobnie można stosować fazy przy obniżce podatku od nieruchomości⁸.

Chociaż metody te zdają się dawać kontrolę nad zmianami, to mają one tendencję do zniekształcania systemu podatkowego przez narzucanie sztucznych granic na kwoty inkasowanych podatków.

W krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej docenia się rolę podatku *ad valorem* dla wydajnej i prawidłowej gospodarki nieruchomościami, sytuacja wyjściowa alokacji zasobów gruntów i budynków jest bowiem optymalna,

⁷ Na podstawie materiałów Ministerstwa Finansów.

⁸ Za: *Opracowanie...*, op. cit., s. 8.

gdyż ceny rynkowe działają od lat jako stymulatory racjonalnych decyzji ekonomicznych.

Udział podatku od nieruchomości w dochodach samorządów dochodzi do 17% (Irlandia – 17%, Belgia – 16%, W. Brytania – 14%, Francja – 12%, Portugalia – 12%, Włochy – 10%), ale są również kraje, gdzie udział tego podatku w dochodach budżetów lokalnych nie przekracza 5% (Niemcy, Austria, Dania, Holandia, Luksemburg). Jedynym wyjątkiem jest Szwecja, gdzie wpływ z opodatkowania nieruchomości stanowią dochód budżetu centralnego. Niemal we wszystkich krajach Unii Europejskiej płatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne i prawne, ale są kraje, gdzie płatnikiem podatku jest użytkownik. We Francji mamy doczynienia z dwoma kategoriami lokalnego podatku od nieruchomości: podatek od gruntów i budynków obciążający właścicieli oraz podatek od „dachu nad głową” opłacany przez użytkowników (najemców). W Wielkiej Brytanii podatek od nieruchomości osób fizycznych opłacają użytkownicy. Nieruchomość przydzielana jest do jednej z ośmiu klas wartości. Najniższa klasa to nieruchomości poniżej 50% wartości średniej, a najwyższa klasa to nieruchomości powyżej 300%⁹. Publiczny urząd wyceny nieruchomości szacuje ich wartość rynkową w sposób ryczałtowy, przydzielając je do poszczególnych klas, korzysta przy tym z usług prywatnych ekspertów. Podatek od nieruchomości związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą wymierzany jest na podstawie teoretycznej wartości najmu nieruchomości. Wartość ta jest niezmienna przez okres 5 lat. Podatek jest obniżany w przypadku niektórych rodzajów działalności, np. gruntów związanych z produkcją rolną, sklepów wiejskich itp. (Chennels, Dilnot, Roback 2000).

Należy pamiętać, iż w Wielkiej Brytanii podatek od nieruchomości gospodarczych jest podatkiem centralnym, z którego wpływy są rozdzielane pomiędzy samorządy w postaci udziałów. W Holandii opłacają go zarówno właściciele, jak i użytkownicy, ale według różnych stawek. Podstawą opodatkowania jest rynkowy wykaz wartości nieruchomości. Najczęściej jest to wartość czynszowa w formie szacowanej wielkości czynszu¹⁰, który mógłby uzyskać właściciel nieruchomości z wynajmu, a niekiedy wartość kapitałowa nieruchomości. Stosowane są również inne sposoby odnoszenia podstawy opodatkowania do parametrów rynkowych.

Poważnym problemem systemów opodatkowania nieruchomości w krajach Unii Europejskiej są trudności z ustalaniem i kolejnymi aktualizacjami rynkowych wartości kapitałowych i czynszowych. Powoduje to znaczne opóźnienia w rynkowym weryfikowaniu podstawy opodatkowania i zmusza do stosowania środków zastępczych w postaci mnożenia wartości przyjętymi współczynnikami lub indeksowania wskaźnikami. W większości krajów podatek od nieruchomości jest dochodem władz lokalnych, ale wyższe szczeble

⁹ Szerzej ibidem, s. 13–15.

¹⁰ Jest to szacowana wielkość czynszu, jaką mógłby uzyskać właściciel na rynku wynajmu, z uwzględnieniem lokalnych cen i dochodów, stosowanych w obrocie gospodarczym.

administracji odgrywają często znaczącą rolę w kształtowaniu polityki podatkowej w tym zakresie. Centralna administracja podatkowa jest odpowiedzialna za wycenę fiskalną (Francja, Niemcy, Wielka Brytania, Szwecja, Holandia) lub ją koordynuje. Szczebel centralny może również zajmować się poborem podatku od nieruchomości (Francja, Holandia, Szwecja). Centralna kontrola wyceny fiskalnej zapewnia jednolitość procedur administracyjnych.

Całkiem inna jest sytuacja wyjściowa krajów transformacji, które odziedziczyły nietrafne z rynkowego punktu widzenia alokacje zasobów gruntów i budynków oraz ich użytkowników. W różnych krajach transformacji gospodarczej, które reformowały swoje systemy podatkowe, wprowadzono w latach 90. podatki dochodowe oraz podatek od wartości dodanej uzupełniony podatkiem akcyzowym. Niemożność wprowadzenia równoległe z tymi podatkami nowego podatku od nieruchomości wynikała z braku rozwiniętego rynku nieruchomości i niezbędnej infrastruktury informacyjnej. Dlatego w większości krajów stosowano podatki od nieruchomości oparte na formule powierzchniowej.

System taki jest bardzo prosty i mało kosztowny do wprowadzenia i administrowania, a przede wszystkim zrozumiały dla podatnika. Jest to szczególnie ważne w sytuacji braku dodatkowych informacji przedmiotowych i rynkowych, których wymaga system *ad valorem*. Ewidentny brak sprawiedliwości podatkowej związanej z systemem powierzchniowym nie stanowił dotychczas problemu politycznego ze względu na symboliczny wręcz poziom podatku od nieruchomości nakładanego na osoby fizyczne, a więc na potencjalnych wyborców. Innym argumentem wysuwany na korzyść metody powierzchniowej jest to, iż wielkość tego podatku jest równa bez względu na lokalizację miasta czy zamożność jego mieszkańców. W związku z tym, że podatki lokalne mają finansować zadania samorządu (usługi komunalne), różnice wielkości dochodów z tego podatku nie powinny wynikać tylko z różnic w liczbie ludności, ponieważ wszyscy mieszkańcy bez względu na miejsce zamieszkania potrzebują podobnej liczby i jakości usług. Stosujący ten argument wskazują, iż formuła powierzchniowa gwarantuje spełnienie tego postulatu. Nie zwracają jednak uwagi, iż taka formuła podatku od nieruchomości powoduje przeciążenie tym podatkiem nieruchomości wykorzystywanych gospodarczo, a osoby fizyczne są opodatkowane symbolicznie (Johnston 1999).

Oczywiście reforma podatku od nieruchomości w kierunku powiązania go z rynkową wartością jest konieczna, ale wymaga dokładnego przygotowania i uwzględniania różnej specyfiki podmiotów posiadających nieruchomości. Tak więc musi być to reforma wyważona, uwzględniająca postulaty sprawiedliwości i równości opodatkowania, jak również polską specyfikę i indywidualne uwarunkowania różnych grup posiadających nieruchomości, aby nie doprowadzić do przeciążenia szczególnie tych branż, których możliwości generowania zysków są ograniczone ich wyjątkową specyfiką.

Wprowadzenie nowego podatku nie jest łatwe z wielu względów. Istnieje wiele obaw o kształt nowego podatku, do których można zaliczyć m.in.:

- 1) sprawę znacznego opodatkowania majątku osób fizycznych i prawnych. Doświadczenia systemu komunistycznego nauczyły ludzi odmiennie traktować dochody, a inaczej majątek. Obecna formuła powierzchniowa jest traktowana jako swego rodzaju opłata lokalna od powierzchni fizycznej, ale nie od majątku rozumianego przez jego wartość. Obawa właścicieli, iż karze się ich za aktywność inwestowania w nieruchomości, może być niwelowana tymczasowymi ulgami dla nowych nieruchomości;
- 2) obawa druga wiąże się z procesami uwłaszczenia i preferencyjnej prywatyzacji, które spowodowały znaczne dysproporcje i przesunięcia majątkowe. Pewna grupa osób fizycznych i prawnych przejęła dużą część majątku narodowego i w naturalny sposób broni go, prowadząc kampanię przeciwko podatkowi *ad valorem*;
- 3) trzecia obawa dotyczy jego czytelności i bezpośredniego charakteru. Samorządom łatwiej jest sięgać po mniej widzialne źródła zasilania budżetów lokalnych w formie różnego rodzaju subwencji i dotacji. Trudniej jest sięgać do kieszeni podatnika-wyborcy. Dlatego musi istnieć silna presja centralna, aby samorzady opierały się głównie na dochodach własnych, i to nie tylko pobieranych od podmiotów gospodarczych (niegłosujących), ale i od mieszkańców, będących beneficjentami wydatków na usługi komunalne;
- 4) kolejna obawa wiąże się z dużymi różnicami między miejscowościami po wprowadzeniu formuły *ad valorem*. Zamożniejsze gminy, gdzie wartości nieruchomości są wyższe, będą osiągały wyższe dochody niż gminy uboższe (np. wiejskie), stosując tę samą stawkę. Ponieważ podatek od nieruchomości ma finansować zadania własne samorządu niezależnie od zamożności danej gminy, istnieje obawa przed zwiększaniem przez gminy uboższe wysokości stawek podatku, aby zrównoważyć dysproporcje majątkowe, a to z kolei może zniechęcać inwestorów czy też mieszkańców do pozostania w takiej gminie. Odpowiedzią na tę obawę może być zastosowanie odpowiednio skonstruowanych mechanizmów wyrównawczych przez podatki i rozliczenia ze szczeblem centralnym dotyczące zasilania finansów lokalnych;
- 5) następna obawa dotyczy rozbieżności między wartością majątku a zdolnością płatniczą jego właściciela. Może to odnosić się właśnie do nieruchomości będących własnością zakładów opieki zdrowotnej, gdzie często ich wartość czy atrakcyjne położenie nie koresponduje z faktycznymi możliwościami płatniczymi. Oczywiście tego typu zakłady można ustawowo wyłączyć z opodatkowania, również samorzady lokalne przez swoją politykę podatkową mogą wprowadzać dodatkowe ulgi i zwolnienia podatkowe;
- 6) szоста obawa to koszty przygotowania reformy, a potem jej wprowadzenia. Jest to system złożony, wymagający skutecznej informacji i wysokiej wiedzy fachowej osób ją wprowadzających;
- 7) wreszcie istnieją obawy przed nadmiernym obciążeniem podatkowym nieruchomości utrzymywanych przez właścicieli w dobrym stanie technicznym. Zasadnicze kierunki rozwoju finansów publicznych w Polsce muszą skupiać się na:

- obniżaniu stopnia fiskalizmu, mierzonego udziałem podatków i innych świadczeń przymusowych w PKB,
- redukcji deficytu budżetowego,
- decentralizacji fiskalnej.

Redukcja stopnia fiskalizmu oznacza zmniejszenie wysokości podatków, tzn. stopniową redukcję zarówno wydatków, jak i dochodów. Takie kierunki działań są zbieżne z ideą zwiększonej decentralizacji fiskalnej mającej towarzyszyć procesowi dalszego przekazywania władzy w dół do samorządów, zgodnie z europejską zasadą pomocniczości. Generalnie uważa się, iż stopień decentralizacji jest tym większy, im większy jest udział dochodów lokalnych w całości systemu podatkowego oraz im większy jest ich udział w budżetach lokalnych. Powiązane jest to ze zjawiskiem autonomiczności finansów lokalnych, ale istotna jest również swoboda administrowania podatkami lokalnymi (tzw. władztwo podatkowe) oraz swoboda gospodarowania transferami zewnętrznymi w postaci subwencji ogólnych.

Elementami istotnymi dla realizacji nowego systemu opodatkowania oraz wyznacznikami postępu reformy podatku od nieruchomości powinny stać się:

- wzrost udziału dochodów własnych w finansach lokalnych,
- zlikwidowanie bieżącego deficytu budżetów lokalnych,
- możliwe dodatkowe źródło finansowania powiatów,
- znaczna redukcja transferów z budżetu państwa do budżetów lokalnych,
- zwiększenie wiarygodności kredytowej gmin,
- ujawnienie wszystkich przedmiotów opodatkowania,
- uruchomienie znacznych korzyści pozafiskalnych,
- skuteczna kontrola procesu wdrażania,
- administrowanie systemem podatkowym przez samorzady lokalne,
- niezwiększanie globalnego wskaźnika obciążeń podatkowych ludności,
- uzyskanie dalszego wsparcia międzynarodowych instytucji rozwoju.

Rola podatku od nieruchomości w finansach publicznych i gospodarce nie jest duża. W krajach Unii Europejskiej jego udział w PKB wynosi poniżej 1%, a w krajach transformacji nieco ponad 0,5%, przy czym udział ten jest zróżnicowany od np. 0,27% w Austrii do 3,26% w Wielkiej Brytanii. W krajach transformacji największy udział jest na Łotwie – 1,10%, a najmniejszy na Węgrzech – 0,15% (w Polsce wynosi 0,96% – drugie miejsce wśród krajów transformacji). Natomiast średnia udziału podatku od nieruchomości w całości finansów publicznych wynosi w Unii Europejskiej 2,23%, przy czym najwyższy wskaźnik ma Wielka Brytania – 9,30%, a najniższy Austria – 0,64%. Dla krajów transformacji średnia wynosi 1,61% (najwyższy dla Łotwy – 3,50%, najniższy dla Węgier – 0,32%), podczas gdy w Polsce wynosi on 2,50% (drugie miejsce wśród krajów transformacji)¹¹.

Bardzo ważną rolę odgrywa podatek od nieruchomości w finansach lokalnych i to właśnie w krajach transformacji, gdzie jego udział wynosi średnio 6,91%, z największym udziałem na Łotwie – 12,13%, a najmniejszym na Węgrzech – 1,07%. W Polsce ten udział jest wysoki i wynosi 11,62%, co daje

¹¹ Dane przytoczone za: *Opracowanie...*, op. cit., s. 19.

drugie miejsce wśród krajów transformacji. Dla Unii Europejskiej wskaźnik ten jest nieco wyższy i wynosi średnio 7,33%, przy czym najwyższy jest dla Francji – 20,73%, a najniższy dla Austrii – 1,80%.

Reforma systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce będzie ważnym instrumentem wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego, ponieważ:

- 1) dążenie do utrzymania wysokiego tempa wzrostu gospodarczego wymaga z jednej strony obniżania deficytu budżetowego, a z drugiej strony wzrost gospodarczy wymaga większej wydajności ekonomicznej obszarów zurbanizowanych przez rozwój infrastruktury dla małych i średnich firm;
- 2) istnieje tendencja do zwiększenia autonomiczności budżetów lokalnych z uwagi na wymogi inwestycji infrastrukturalnych związanych ze standardami życia i środowiska oraz przyjęcie unijnej zasady subsydiarności wyrażającej się możliwością pozyskiwania funduszy przedakcesyjnych i strukturalnych po przystąpieniu do Unii Europejskiej.

Należy pamiętać, iż obecnie w czasach małej stabilności gospodarczej podatki dochodowe i podatek VAT nie stanowią dla finansów publicznych stabilnych źródeł dochodów publicznych, w tym samorządowych. Ogólnoswiatową tendencją jest obniżanie wysokości stawek podatków dochodowych, aby nie przyczynić się do obniżania siły nabywczej konsumentów, a przez to nie ograniczać możliwości rozwojowych przedsiębiorstw. Finanse samorządów są w głównej mierze oparte na udziałach w podatkach dochodowych, a intensywne „konkurencja podatkowa” między krajami Unii Europejskiej przejawia się w stopniowym redukowaniu wysokości obciążeń w podatkach dochodowych.

Będzie również malała rola transferów zewnętrznych (subwencje, dotacje) wraz z tendencją ograniczania deficytu budżetowego i redukowania roli państwa w gospodarce.

Należy o tym pamiętać, reformując system opodatkowania nieruchomości. Opodatkowanie majątkowe nieruchomości stanowi stabilizator budżetów samorządowych dzięki autonomicznemu charakterowi (dochód własny) oraz mniejszemu reagowaniu na cykle koniunkturalne (bardziej stabilna baza podatkowa). Dodatkowo inwestycje w infrastrukturę lokalną (komunalną) są finansowane z podatku od nieruchomości, podnosząc jednocześnie wartość rynkową nieruchomości objętych tymi inwestycjami. Finansowanie inwestycji lokalnych musi opierać się na mieszkańcach korzystających z nich bezpośrednio. Korzystanie z mechanizmu finansowania wpływami z podatku od nieruchomości zwiększa zainteresowanie oraz odpowiedzialność wydatkowania tych środków przez władze lokalne. Owa przejrzystość finansowania podatkiem od nieruchomości inwestycji lokalnych jest jednocześnie przyczyną politycznej niepopularności tego podatku wśród kręgów politycznych. Łatwiej jest bowiem sięgać do dochodów „bardziej niewidocznych”, jak np. udziały w podatkach dochodowych, subwencje itp., niż do podatku od nieruchomości, który w sposób bezpośredni „dotyczy” mieszkańców, a więc potencjalnych wyborców. Stąd gospodarowanie dochodami z podatku od nieruchomości jest niepopularne

wśród polityków, gdyż wymusza to na nich większą odpowiedzialność przed mieszkańcami za wydatkowane środki pieniężne.

Potrzeba urynkowania opodatkowania nieruchomości wynika nie tylko z konieczności odniesienia się do relacji rynkowych, ale także z narastającej potrzeby zwiększenia autonomiczności finansów lokalnych. Proces integracji z Unią Europejską działać będzie nie tylko w kierunku zbliżania się do tych standardów, ale również wymagać będzie stosowania naczelnej zasady pomocniczości przez przydzielanie funduszy przedakcesyjnych, a potem strukturalnych, zgodnie z formułą udziałów samorządowych dochodów własnych.

Oprócz niezbędnego zwiększania wielkości udziału finansów lokalnych w systemie finansów publicznych, ważne jest także poprawienie ich struktury. Aby zwiększyć możliwości finansowania inwestycji infrastrukturalnych oraz wchłaniania funduszy unijnych, struktura finansów lokalnych wymaga zwiększenia stopnia ich autonomiczności, a przez to poprawy wiarygodności kredytowej. Reforma systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce daje szanse wzrostu skali autonomiczności finansów lokalnych.

Rozwojowe (proinwestycyjne) budżety lokalne, a takich w Polsce potrzeba jak najwięcej w najbliższych latach, równoważone są przez zaciąganie różnych zobowiązań (kredyty, obligacje komunalne itp.), które następnie spłacane są z dochodów własnych, w tym z wpływów z podatku od nieruchomości. Dlatego istotne jest stworzenie stabilnych źródeł dochodu samorządów, na których można oprzeć długoterminowe wydatki (np. planowanie inwestycji) oraz sposoby spłaty zobowiązań.

Skuteczną siłą napędową reformy systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce może być dążenie do zwiększenia autonomii fiskalnej i poprawy struktury dochodów własnych. Aktualnie dochody z własnych źródeł gmin stanowią około 30% ich budżetów. Rodzi to pytanie, w jaki sposób z tak mało wydajnych fiskalnie źródeł finansować inwestycje, będące postawą rozwoju lokalnego, jak również pozyskiwać fundusze unijne, w których istotny jest udział dochodów własnych samorządów lokalnych.

Literatura

Biała Księga Podatków. Analiza obecnego systemu podatkowego. Propozycje zmian, 1998, Warszawa: Ministerstwo Finansów.

Bulletin zur Steuerreform 1986, 1988, 1990, Bonn: Presse- und Informationsamt der Deutschen Bundesregierung.

Bogeaerts T., Gaździcki J., 1998, *Review of Planning Options, Feasibility Study on Cadastre in Poland*, nr 6.

Bronchi Ch., Burns A., 2000, *The Tax System in the Czech Republic*, Economic Department Working Papers No. 245, Paris: OECD.

Chennels L., Dilnot A., Roback N., 2000, *A Survey of the UK Tax System*, London: Institute for Fiscal Studies.

- de Spenke G., 1995, *Taxation in the Netherlands*, Deventer–Boston.
- Etel L., 2001, „Reforma systemu opodatkowania nieruchomości”, Raport nr 155 (w:) E. Ruśkowski (red.), *Finanse komunalne w wybranych krajach europejskich*, Białystok.
- Głuchowski J., 1996, *Prawo podatkowe państw zachodnich*, Toruń: Uniwersytet im. Mikołaja Kopernika.
- Grabowski M., Mackiewicz M., Malinowska E., Misiąg W., Tomalak M., 2001, *Małe i średnie przedsiębiorstwa w systemach podatkowych wybranych krajów europejskich*, Warszawa: PARP.
- Jędrzejewska K., 1997, „Ewidencja nieruchomości. Nie tylko podatek”, *Rzeczpospolita*, nr 17.
- Johnston T., 1999, *System ad valorem – cudowny lek*, referat na konferencje naukową: *Podatki od nieruchomości w krajach transformacji gospodarczej*, Fundacja Krakowski Instytut Nieruchomości oraz Międzynarodowy Instytut Podatków od Nieruchomości (IPTI), Kraków, czerwiec–lipiec.
- Lier A. P., 1993, *Tax and Legal Aspects of EC Harmonisation*, Denver–Boston.
- Local Finance in Eleven Countries Of Central, Eastern and Baltic Europe*, 2001, Paris: Dexia Editions.
- Mastalski R., 1996, *Prawo podatkowe II – część szczegółowa*, Warszawa: PWN.
- Nowecki G., 1996, „Przyszłość systemu katastralnego w Polsce i zagrożenia”, *Przegląd Podatkowy*, nr 12.
- Nowecki G., 1997, „Rola i miejsce katastru nieruchomości w polskim systemie podatkowym” (w:) G. Nowecki (red.), *Prawnopodatkowe problemy działalności gospodarczej*, Warszawa: KiK.
- Nowecki G., Konieczny J.J., 1998, „Miejsce i rola katastru fiskalnego w zreformowanej administracji”, *Biuletyn Skarbowy*, nr 6.
- Opracowanie dotyczące niezbędnych zmian w podatku od nieruchomości w Polsce*, 2000, Kraków: Krakowski Instytut Nieruchomości.
- Wojciechowski E., 1985, „Systemy podatkowe” (w:) M. Weralski (red.), *System instytucji prawnofinansowych PRL*, t. III, Wrocław: Wyd. Osolineum.
- Wołowicz T., 2001, „Kierunki reform i proponowanych zmian podatku od nieruchomości – konsekwencje dla podatników”, *Antidotum – miesięcznik Stowarzyszenia Menedżerów Opieki Zdrowotnej*, nr 2.
- Wołowicz T., 2002a, „Reforma systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce”, *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*, nr 8.
- Wołowicz T., 2002b, „Reforma podatku od nieruchomości szansą wzrostu dochodów własnych gmin uzdrowiskowych”, *Biuletyn Informacyjny Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych RP*, nr 1.
- Wołowicz T., Biliński J., 2002, „Reforma podatku od nieruchomości szansą wzrostu dochodów własnych gmin Uzdrowiskowych”, *Biuletyn Informacyjny Stowarzyszenia Gmin uzdrowiskowych RP*, nr 1.
- Youngman J.M., Malme J.H., 1994, *An International Survey of Taxes on Land and Buildings*, Boston: Kluwer Law International.