

PODATEK KATASTRALNY W ODBIORZE OPINII PUBLICZNEJ

Potrzeba informowania opinii publicznej o przygotowywanych zmianach w tak ważnej dziedzinie prawa, bezpośrednio ingerującej w sferę własności jednostki, jaką jest prawo podatkowe, wynika z potrzeby realizacji zasady państwa prawnego¹. Nie dobrze jednak się dzieje jeśli większość informacji na temat takich zmian pochodzi od urzędników czy polityków, którzy nie mając często rzetelnej wiedzy informują media, które z kolei przekazują nieprawdziwe wiadomości społeczeństwu. Z wprowadzaniem w błąd opinii publicznej wciąż mamy do czynienia przy pracach związanych z wprowadzaniem podatku ad valorem. Winy za ten stan nie ponoszą wyłącznie środki masowego przekazu. Odpowiedzialność ponosi przede wszystkim rząd. Poważnym uchybieniem tego organu, który prowadzi prace nad podatkiem katastralnym jest to, iż do chwili obecnej nie wypracował on dobrej polityki informacyjnej w tej kwestii. Odpowiednie kroki w tym kierunku powinny być podjęte, zważywszy również na fakt, iż ogromna większość społeczeństwa deklaruje zupełny brak orientacji w zasadach kształtujących nowy podatek. Wiedzę o przyszłym podatku katastralnym deklaruje tylko jedna piąta ankietowanych, ponad połowa społeczeństwa nic o nim nie słyszała².

Dyskusje na temat podatku katastralnego trwają od chwili, kiedy pojawiły się pierwsze informacje o konieczności wprowadzenia takiego obciążenia, to jest od początku lat dziewięćdziesiątych. Niezwykle obrazowe i zarazem ogromnie bulwersujące okazały się wtedy przedstawiane przykładowe stawki tego podatku sięgające 10 procent wartości nieruchomości. Istnienie w świadomości społeczeństwa tak nie-

1 R. Piotrowski, Spór o model tworzenia prawa, Warszawa 1988.

2 Zob. Krótka o nas, Rzeczpospolita z dnia 8.11.2000 r.

prawdziwego obrazu nowego podatku nie może wpływać na przyspieszenie tempa wprowadzania reformy systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce, w potrzebę przeprowadzenia którego nikt chyba, znający te zagadnienia, dziś nie wątpi. Dlatego też celowym jest wyjaśnienie chociaż niektórych kwestii dotyczących podatku katastralnego, które wywołują największe kontrowersje odnośnie nowej formy obciążania majątku nieruchomego.

Na początek ustosunkowując się do kwestii wysokości obciążenia podatkiem katastralnym stwierdzić należy, iż wprowadzenie tego podatku w żadnym wypadku nie będzie oznaczać tak poważnego ciężaru dla podatników, jak wykazano wyżej³. Przyczyną tych nieporozumień jest mówienie o wysokości stawek bez jednoczesnego precyzyjnego wskazywania podstawy opodatkowania. Zupełnie inny byłby obraz tego podatku, gdyby wskazując na 10 procentową stawkę zarazem powiedziano by, iż miałyby ona zastosowanie w istocie do wartości czynszowej nie zaś rynkowej. Wartość ustalana jest w tym przypadku poprzez oszacowanie przeciętnej przychodowości, odnoszonej do przeciętnego czynszu jaki posiadacz płaci lub płaciłby właścicielowi nieruchomości w razie jej wynajęcia. Przypomnieć należy, iż podatek, w którym podstawą opodatkowania była wartość czynszowa istniał w Polsce przedwojennej. W niektórych krajach do tej pory opodatkowuje się nieruchomości tą właśnie metodą. Jest ona z zasady ustalana na szczeblu centralnym. W niektórych krajach musi ona być bezwzględnie stosowana (Hong Kong, Irlandia, Pakistan, Singapur), podczas gdy w innych jednostki lokalne, czy kraje związkowe mogą dokonać wyboru z kilku opcji. Mogą one zdecydować się bowiem na system gdzie podstawą opodatkowania będzie wartość rynkowa gruntu wraz z częściami składowymi takimi jak budynki (Malezja,) lub określać podstawę wyłącznie na podstawie szacowania wartości rynkowej samego gruntu (Tajlandia)⁴. Jako ciekawostkę można wskazać Nową Zelandię, których jednostki samorządu terytorialnego mogą dokonać wyboru podstawy opodatkowania spośród trzech wyżej wymienionych sposobów jej usta-

3 Zaznaczyć należy, iż na świecie stawka podatku od nieruchomości płaconego przez osoby fizyczne nie przekracza 1 proc. wartości rynkowej w stosunku rocznym. W Polsce szacuje się, iż obciążenie roczne prawdopodobnie nie będzie większe niż 0,5 procent rzeczywistej wartości.

4 Property Tax: An International Comparative Review, Pod red. W. Mc Cluskey, Anglia 1999, s. 12 i nast.

lania. Jak pokazuje praktyka podmioty te decydują się najczęściej na tą formę ustalania podstawy opodatkowania, w której ustala się wartość rynkową gruntu wraz z tym co jest z nim trwale związane. Podstawową wadą metody bazującej na wartości czynszowej jest to, iż istnieją państwa, w których wysokość czynszów wynajmowanych lokali są kontrolowane. Wynika to z potrzeby ochrony niezamożnych grup społecznych przed skutkami konkurencji wolnorynkowej. Problem sprowadza się do tego, że wysokość takich czynszów nie powinna być bezpośrednio stosowana jako podstawa opodatkowania w tym podatku. Związane jest to z tym, iż pozostają one w dysproporcji do wysokości czynszów, które nie są w żaden sposób reglamentowane. Zagadnienie to dostrzeżono w Wielkiej Brytanii, gdzie w 1993 roku wprowadzono wartość rynkową majątku jako podstawę opodatkowania lokali mieszkalnych. Sprawa ta wydaje się również aktualna w naszym kraju, zważywszy na to, że w Polsce wciąż istnieje duży obszar lokali mieszkalnych wynajmowanych na zasadach nie do końca respektujących reguły wolnego rynku.

Oprócz nieporozumień jakie wiążą się ze stawkami i podstawą opodatkowania w podatku katastralnym wskazać można szereg argumentów przytaczanych przeciw wprowadzeniu tego obciążenia. Najczęściej pojawiające się z nich są następujące:

- kataster umożliwia korupcję przy dokonywaniu wyceny nieruchomości,
- koszty wprowadzenia podatku i dokonywania wycen są bardzo wysokie,
- podatek ten jest niezależny od dochodów podatnika (uderza w właścicieli o niskich dochodach).

Potencjalna korupcja, która wiązać się może z procesem wykonywania wyceny nieruchomości jest kwestią bardzo ważną zważywszy przede wszystkim na ogromną liczbę nieruchomości, których wartość musi być oszacowana. Zakładać można bowiem, iż podatnicy będą podejmowali próby zmierzające do nakłaniania rzeczoznawców, aby ci zaniżali wartości ich nieruchomości. Dlatego też przepisy regulujące zasady wyceny majątku powinny ograniczyć to ryzyko do minimum. Jednym z zabezpieczeń przed nieprawidłowościami może być wycena

dokonywana wyłącznie przez rzeczoznawców majątkowych posiadających uprawnienia zawodowe. Istotne jest także, aby wycena była dokonywana przez osoby niezależne, pozostających poza wpływem ministerstwa finansów. Nie bez znaczenia jest w tym względzie również fakt, iż wyceny nieruchomości mają być dokonywane według wyznaczonych standardów przyjętych dla masowej wyceny. Ustalanie wartości katastralnej nieruchomości, ma odbywać się w ramach powszechnej taksacji majątku, która jest przeprowadzana przez organy prowadzące kataster. Wartość tą ustala się na podstawie oszacowania nieruchomości reprezentatywnych dla poszczególnych rodzajów nieruchomości na obszarze danej gminy. 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 wyceny⁵. Metoda ta w odróżnieniu od indywidualnego szacowania wszystkich nieruchomości w znacznym stopniu utrudnia realizację „naturalnych tendencji” podatników do tego, aby ustalać wartości ich majątku na niższym niż rzeczywistym poziomie. Wybór tej właśnie metody związany jest również z kosztami wyceny. Przeprowadzenie indywidualnego szacowania poszczególnych nieruchomości jest znacznie droższe niż dokonanie masowej wyceny. Z drugiej jednak strony jak podkreśla się w doktrynie⁶ zapewnienie indywidualnego szacowania nieruchomości umożliwia podmiotom odpowiedzialnym za szacowanie nieruchomości większą elastyczność kształtowania efektu alokacyjnego tego podatku. Oznacza to posiadanie przez te podmioty wpływu na rozmieszczenie czynników produkcji w różnych rodzajach działalności. Zaznaczyć należy, iż błędna alokacja spowodować może zmniejszenie wartości środków trwałych w skutek nie pokrywania przez nowe inwestycje bieżącego ubytku środków trwałych a w rezultacie zahamować rozwój przedsiębiorczości i wzrost produkcji⁷. Dlatego decydując się na określony sposób szacowania nieruchomości należy dbać o równowagę pomiędzy potrzebą wprowadzania bardziej zróżnicowanego opodatkowania (co gwarantuje indywidu-

5 Art. 161, 162 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekstjedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543).

6 Property Tax: An International Comperative... op. cit., s. 15 i n.

7 A. Gomułowicz, J. Małecki, Podatki i prawo podatkowe, Poznań 1998, s. 157 i nast.

alna wycena) i możliwościami finansowymi podmiotów ponoszącymch ciężar dokonania wyceny.

Stosunkowo duży koszt przeprowadzenia powszechnej taksacji w Polsce wydać może się relatywnie niewielki, gdy weźmiemy pod uwagę, iż wycena ta nie służy wyłącznie wprowadzeniu podatku. Wartość katastralna ma przede wszystkim zagwarantować informacje wykorzystywane w działaniach planistycznych, statystyce związanej z gospodarką przestrzenną, ochroną środowiska, scalaniem gruntów czy prywatyzacją. Ma też ułatwić samorządom dostęp do wiarygodnych informacji koniecznych przy planowaniu dochodów z podatku od nieruchomości. Wartość katastralna dostarczy również danych potrzebnych przy kupnie i sprzedaży nieruchomości na rynku. Ułatwi przecież nabywcy ustalenie, czy kwota żądana za nieruchomość jest adekwatna do jej wartości. Poza tym wartość nieruchomości będzie mogła być wykorzystywana przy ubezpieczeniu społecznym⁸.

Nie można do końca zaakceptować twierdzenia, zgodnie z którym podatek katastralny jest niezależny od dochodów podatnika. Założenie to wynika z tradycyjnego pojmowania dochodu jako wskaźnika potencjału podatkowego, podczas gdy władanie nieruchomościami nie koniecznie musi wiązać się z uzyskiwaniem dochodu, chyba że są np. wynajęte i generują dochód. W przypadku podatku katastralnego opodatkowanie związane jest jednak nie tyle z rzeczywistym dochodem uzyskiwanym przez właściciela, co ma odzwierciedlać jego wszystkie potencjalne źródła dochodu i korzyści związane z nieruchomościami. Co więcej podatek katastralny ma w pewien sposób rekompensować wady związane z opodatkowaniem dochodu⁹. Biorąc pod uwagę możliwości płatnicze podatników, dochód powinien być ustalany w sposób możliwie szeroki. Oznacza to, iż tworzyć go powinno każde powiększenie zasobów majątkowych podatnika bez względu na to, czy chodzi o przysporzenie w gotówce, oszczędnościach, papierach wartościowych, czy właśnie w nieruchomościach. Ze względów jednak praktycznych pojmowanie dochodu, w tak szeroki sposób, jako przedmiotu opodatkowania podatkiem dochodowym nie wydaje się jednak możliwe¹⁰.

8 Grażyna J. Leśniak, Wartość nie zagrazi rynkowi, Rzeczpospolita z 12.10.2000 r.

9 Property Tax: An International Comperative... op. cit., s. 6 i nast.

10 Property Tax: An International Comperative... op. cit., s. 6 i nast.

Twierdzeniu, że podatek ad valorem uderza we właścicieli o niskich dochodach przez co stosowane w różnych krajach systemy ulg i zwolnień. Szeroko wykorzystuje się te przywileje zwłaszcza właśnie w stosunku do grup o niskich dochodach w tym emerytów i rencistów. Jako ciekawostkę wskazać można system istniejący w Malezji i Tajlandii¹¹. Zwalnia się z tego podatku budynki w okresie, w którym są przez pewien okres nie wykorzystywane, o ile nie pobierano za ten czas czynszu¹². Istnienie takich zwolnień nie pozostaje bez wpływu na sytuację majątkową zwłaszcza osób niezamożnych. Z drugiej jednak strony wskazać można system w Botswanie, gdzie nie wykorzystywane grunty są opodatkowane stawką czterokrotnie wyższą niż zagospodarowane.

Na koniec wskazać można inne argumenty przemawiające za potrzebą wprowadzeniem podatku ad valorem¹³. Oto niektóre z nich:

- podatek ten jest skuteczny, stanowi stabilne źródło dochodów gminy,
- wzmacnia zainteresowanie władz lokalnych nowymi inwestycjami, bo są dochodowe,
- zapobiega przetrzymywaniu nie zagospodarowanych terenów i spekulacji nimi,
- porządkuje rynek nieruchomości (droższe nieruchomości trafiają w ręce inwestorów posiadających środki na zagospodarowanie),
- sprawiedliwie rozkłada płatności,
- jako lokalny wraca do podatników w formie inwestycji komunalnych (drogi, infrastruktura),
- stosuje się go prawie we wszystkich krajach Europy Zachodniej.

11 R. Hizam, F. Plimmer, A. Nawawi, S. Gronow, S. Varanyuwatana, (w:) *Property Tax: An International Comperative...* op. cit., s. 86 i n.

12 Minimalny czas, w którym powinien być on nie użytkowany aby być opodatkowany wynosi jeden miesiąc, w przeciagu półroczu; ponadto budynek musi być w dobrym stanie i nadawać się do zagospodarowania.

13 K. Milewska, Już zyskał nazwę katastrofalny, *Rzeczpospolita* z 19.07.1999 r.