

OPODATKOWANIE NIERUCHOMOŚCI W POLSCE I W UNII EUROPEJSKIEJ

MIROŚŁAWA KOZŁOWSKA - BURDZIAK*

1. WPROWADZENIE

System opodatkowania nieruchomości w Polsce opiera się o trzy rodzaje podatków: od nieruchomości, rolny i leśny. Wpływy z opodatkowania nieruchomości stanowić powinny jedno z najbardziej istotnych źródeł dochodów budżetów samorządu terytorialnego.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie cech obowiązującego w Polsce systemu opodatkowania nieruchomości, najbardziej istotnych z punktu widzenia zarówno wysokości wpływów do budżetów gmin jak i różnic w opodatkowaniu nieruchomości w krajach Unii Europejskiej.

2. CHARAKTERYSTYCZNE CECHY SYSTEMU OPODATKOWANIA NIERUCHOMOŚCI W POLSCE

Najistotniejszą cechą charakterystyczną systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce, decydującą o wysokości świadczeń podatkowych jest podstawa opodatkowania i stawki podatkowe. W większości przypadków (dotyczy to podatku rolnego, leśnego i poza małymi wyjątkami podatku od nieruchomości) podstawę opodatkowania stanowi powierzchnia gruntu lub obiektów trwale z gruntem związanych.

Podstawą opodatkowania w podatku od nieruchomości zgodnie z ustawą o podatkach i opłatach lokalnych obowiązującą do końca 2002 roku [13] jest powierzchnia użytkowa wyrażona w metrach kwadratowych. Za powierzchnię użytkową budynku uważa się powierzchnię mierzoną po wewnętrznej długości

* Dr Mirosława Kozłowska-Burdziak, Uniwersytet w Białymstoku.

ścian na wszystkich kondygnacjach z wyjątkiem powierzchni klatek schodowych oraz szybów dźwigowych. Tak sformułowany zapis wzbudza jednak wiele wątpliwości związanych ze sprecyzowaniem powierzchni podlegającej opodatkowaniu [5, s.107].

Przyjęcie powierzchni jako podstawy opodatkowania spowodowało konieczność zastosowania stałych stawek kwotowych, których działanie fiskalne maleje w okresach zwiększonej inflacji. Stawki w podatku od nieruchomości określone są w uchwale podejmowanej przez Radę Gminy w ramach przedziałów zawartych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. Wysokość stawki uzależniona jest od funkcji pełnionych przez nieruchomość. Górna wysokość stawek podatku od nieruchomości w zakresie opodatkowania budynków w roku 2002 nie mogła przekroczyć:

- od budynków mieszkalnych lub ich części – 0,49 zł od 1 m² powierzchni użytkowej;
- od budynków lub ich części związanych z działalnością gospodarczą inną niż rolnicza lub leśna, z wyjątkiem budynków lub ich części przydzielonych na potrzeby bytowe osób zajmujących lokale mieszkalne oraz od części budynków mieszkalnych zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej – 16,83 zł od 1 m² powierzchni użytkowej;
- od budynków lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym – 7,84 zł od 1 m² powierzchni użytkowej;
- od pozostałych budynków lub ich części – 5,62 zł od 1 m² powierzchni użytkowej.

Górna wysokość stawek podatku od nieruchomości w zakresie opodatkowania gruntów w roku 2002 nie mogła przekroczyć:

- 0,60 zł od 1 m² powierzchni w przypadku gruntów związanych z działalnością gospodarczą inną niż działalność rolnicza lub leśna, z wyjątkiem gruntów związanych z budynkami mieszkalnymi;
- 0,06 zł od 1 m² powierzchni w przypadku gruntów będących użytkami rolnymi nie wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych w rozumieniu ustawy o podatku rolnym, wykorzystywanych na cele rolnicze;
- 3,28 zł od 1 ha powierzchni w przypadku gruntów pod jeziorami, zajętych na zbiorniki wodne retencyjne lub elektrowni wodnych;
- 0,09 zł od 1 m² powierzchni w przypadku gruntów pozostałych.

Podstawę opodatkowania dla budowli stanowi ich wartość ustalona na 1 stycznia roku podatkowego, stanowiąca podstawę obliczania amortyzacji w tym roku. Zasada ta ma zastosowanie również w przypadku budowli, które do końca 2000 roku korzystały ze zwolnienia od podatku od nieruchomości. Dotyczy to budowli wykorzystywanych bezpośrednio do wytwarzania energii elektrycznej lub ciepła, linii elektroenergetycznych przesyłowych

i rozdzielczych, rurociągów i przewodów sieci rozdzielczej gazów, ciepła, paliw i wody, budowli służących do odprowadzania i oczyszczania ścieków [4, s.53].

W stosunku do budowli przewidziana została stawka procentowa, która w większości gmin ustalona jest na poziomie maksymalnym – 2% ich wartości.

Podstawę opodatkowania podatkiem rolnym i leśnym w roku 2002 stanowi powierzchnia gruntu określona liczbą hektarów przeliczeniowych. Liczba hektarów przeliczeniowych w podatku rolnym zależna jest od powierzchni gospodarstwa wyrażonej w hektarach fizycznych, rodzaju i klasy użytków rolnych oraz położenia gruntów w jednym z czterech okręgów podatkowych.

Podstawę opodatkowania podatkiem leśnym do końca 2002 roku stanowi także liczba hektarów przeliczeniowych ustalona na podstawie powierzchni głównych gatunków drzew w drzewostanie i klas bonitacji drzewostanu dla głównych gatunków drzew wynikających z planu urzędniowego lasu.

Stawka podatku rolnego z 1 hektara przeliczeniowego za rok podatkowy wynosi równowartość pieniężną 2,5 q żyta, obliczoną wg średniej ceny skupu żyta za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy. Rada Gminy może obniżyć cenę skupu żyta będącą podstawą do naliczania podatku rolnego na obszarze gminy, uwzględniając w ten sposób np. pogorszenie się warunków ekonomicznych produkcji rolniczej. W rzeczywistości jednak – na co wskazuje się w literaturze przedmiotu – stawki podatku waloryzowane w oparciu o cenę żyta nie nadszczają za szybkim wzrostem cen na produkty rolne. W efekcie realne obciążenie podatkiem systematycznie maleje w porównaniu z wartością produkcji gospodarstw rolnych [1, s.40]. Ustawa z 10 października 2002 roku o zmianie ustawy o podatku rolnym [14] w stosunku do gruntów sklasyfikowanych w ewidencji jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, które nie są gruntami gospodarstw rolniczych określa jako stawkę podatku równowartość pieniężną 5q żyta od 1 hektara fizycznego gruntów zgodnie z ewidencją gruntów i budynków.

W podatku leśnym stawka podatku wynosiła w 2002 roku równowartość pieniężną 0,3 m³ drewna obliczoną według średniej ceny sprzedaży drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy. Na innych zasadach ustala się jeszcze w tym roku wysokość podatku leśnego w przypadku lasów ochronnych, lasów wchodzących w skład rezerwatów przyrody i parków narodowych oraz lasów, dla których nie ma sporządzonego planu urzędniowego. W tych przypadkach podatek należny za dany rok ustala się mnożąc liczbę hektarów powierzchni fizycznej lasów i gruntów leśnych przez równowartość pieniężną 0,3q żyta wg cen ustalonych dla potrzeb podatku rolnego.

Ustawa o podatku leśnym z dnia 30 października 2002 roku [15] zmierza do zastąpienia zasady „prowadzenia produkcji drewna na zasadzie najwyższej opłacalności” zasadą racjonalnej gospodarki leśnej obejmującej całe ekosystemy, a nie tylko drzewostany. Konieczne stało się objęcie ochroną

wszystkich lasów bez względu na formę własności. Dotychczas uzależnienie wysokości podatku leśnego od klas bonitacyjnych drzewostanu spowodowało, że właściciele prywatni unikając znacznego obciążenia podatkiem nie byli zainteresowani utrzymywaniem w składzie gatunkowym drzew o najwyższej jakości. W rezultacie zmniejszający się udział drewna tartacznego iglastego w ogólnej wielkości pozyskiwanego drewna musiał doprowadzić do zmiany sposobu wyrażania stawek podatkowych w podatku leśnym i oparcie ich o średnie ceny sprzedaży wszystkich gatunków drewna uzyskane przez nadleśnictwa. Z początkiem 2003 roku nastąpiło również odejście od klas bonitacyjnych na rzecz rzeczywistej powierzchni zalesionej. Podstawę opodatkowania podatkiem leśnym od stycznia 2003 roku stanowi powierzchnia lasu, wyrażona w hektarach, wynikająca z ewidencji gruntów i budynków. Podatek leśny od 1 ha stanowi równowartość pieniężną 0,220 m³ drewna, obliczoną według średniej ceny sprzedaży drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy.

Istotnym elementem konstrukcji podatków od nieruchomości są zwolnienia i ulgi podatkowe. Zarówno ustawa o podatkach i opłatach lokalnych jak i ustawy o podatku rolnym i leśnym przewiduje wprowadzenie licznych ulg i zwolnień. Mają mieć one charakter regulacyjny – w przypadku np. trudnej sytuacji dochodowej podatnika oddziałują na zmniejszenie obciążeń oraz stymulacyjny – zachęcają do podejmowania określonych przedsięwzięć inwestycyjnych.

Zarówno rola regulacyjna jak i stymulacyjna ulg i zwolnień w podatkach od nieruchomości największe znaczenie ma w przypadku znaczących ciężarów podatkowych. Przy niewysokim obciążeniu podatkiem oddziaływanie powyższe ulg i zwolnień traci na znaczeniu.

Stosunkowo niewielkie obciążenie podatników podatkami od nieruchomości powoduje także stosunkowo niewielkie wpływy z tego tytułu do budżetów gmin (tab.1).

Udział podatku od nieruchomości w roku 2000 porównywalny jest z udziałem w dochodach gmin dotacji celowych. Do roku 2002 udział podatku od nieruchomości w dochodach ogółem gmin wykazuje wyraźną tendencję rosnącą (z 12,28% do 16,58%), co potwierdza także dynamika wpływów z opodatkowania nieruchomości. Podatek od nieruchomości charakteryzuje się najwyższą dynamiką wzrostu spośród pozostałych tytułów dochodów (150% w roku 2002 w stosunku do 2000).

Udział podatków od nieruchomości w dochodach własnych gmin (zawarty w tabeli 2) potwierdza tezę, że należą one do podstawowych źródeł uzyskiwania dochodów przez gminy.

Do podstawowych mankamentów obowiązującego w Polsce systemu opodatkowania nieruchomości należy zaliczyć następujące jego cechy:

- Podatki składające się na ten system nie przynoszą zakładanych wpływów do budżetów gmin. Szczególnie niskie wpływy związane są z podatkiem rolnym i podatkiem leśnym. Ich łączny udział w dochodach własnych gmin kształtuje się na poziomie nie przekraczającym 2,5%. Duża ilość nieuzasadnionych zwolnień ustawowych określonych w kilkudziesięciu różnych ustawach pozapodatkowych, ogranicza znacznie potencjalne dochody gmin z tego tytułu [10, s.24].

Tabela 1. Dochody gmin w Polsce w latach 1999-2001

Wyszczególnienie	LATA			Struktura (%)			Dynamika (%)		
	W tys. zł			2000	2001	2002	2001/ 2000	2002/ 2000	2002/ 2001
	2000	2001	2002						
Dochody ogółem	34583800	37286893	38473687	100,00	100,00	100,00	107,8	111,2	103,2
Z tego:									
1. Dochody własne	18164898	19409545	19071975	52,53	52,05	49,57	106,9	105,0	98,3
- Podatek doch. od osób praw.	548798	416938	408526	1,59	1,12	1,06	76,0	74,4	98,0
- Podatek doch. od osób fizycz.	4957643	5050088	4648290	14,34	13,54	12,08	101,9	93,6	92,0
- podatek od nier.	4247770	5524711	6370252	12,28	14,82	16,58	130,1	150,0	115,3
- podatek rolny	712072	782642	811317	2,06	2,10	2,11	110,0	113,9	103,7
- podatek leśny	95847	107612	110259	0,28	0,29	0,29	112,3	115,0	102,5
- podatek od środków transp.	259800	283010	359341	0,75	0,76	0,93	108,9	138,3	127,0
- opłata skarbow.	1300367	393851	270450	3,76	1,06	0,70	30,3	20,8	68,7
- karta podatkowa	191438	158647	112608	0,55	0,43	0,29	82,9	58,8	71,0
- pozostałe dochody	5851163	6692046	5980932	16,92	17,95	15,55	114,4	102,2	89,4
4. Dotacje celowe w tym na zadania:	4749580	4369410	4701156	13,73	11,72	12,22	92,0	99,0	107,6
- z zakresu adm. rządowej	2501275	2635529	2945071	7,23	7,07	7,65	117,7	117,7	111,7
- własne	1530479	1034729	1172313	4,43	2,78	3,05	67,6	76,6	113,3
- realizowane na podstawie porozum. z org. adm.rząd.	119622	67387	27204	0,35	0,18	0,07	56,3	22,7	40,4
5. Subwencja ogół.	11669322	13507938	14700556	33,74	36,23	38,21	115,8	126,0	108,8

Źródło: Sprawozdania roczne z wykonania budżetów gmin za lata 2000-2002, www.mf.gov.pl, z dnia 12.11.2003, <http://republika.pl.finance-lokalne> z dnia 12.11.2003, obliczenia własne.

- Jest to system oparty na opodatkowaniu powierzchni nieruchomości (budynki i grunty), w niewielkim zakresie uwzględnia wartość jako podstawę opodatkowania (budowle).
- W zasadzie nie ma jednolitej i wiarygodnej ewidencji nieruchomości umożliwiającej prawidłowy wymiar podatków obciążających nieruchomości. Administrowanie podatkiem przy braku aktualnych baz danych o nieruchomościach prowadzone jest często w sposób nie skuteczny, nie pozwalając na zapewnienie efektywności jego poboru.
- Źle jest rozwiązany problem opodatkowania rolnictwa, w tym nieruchomości rolnych.
- Stawki podatku od nieruchomości, od budynków mieszkalnych są symboliczne, co powoduje, iż obciążenie podatników z tytułu posiadania nieruchomości jest bardzo niskie. Zaniżone podatki od nieruchomości pozwalają na blokowanie atrakcyjnych gruntów w celu spekulacyjnego obrotu, w związku z czym potencjalnie rozwojowe tereny są niewłaściwie wykorzystywane.
- System opodatkowania nieruchomości jest niesprawiedliwy społecznie, obciążając jednakowo właścicieli luksusowych nieruchomości i skromnych domów mieszkalnych, bez względu na ich wartość.

Tabela 2. Udział podatków od nieruchomości w dochodach własnych gmin w latach 1999-2001

Wyszczególnienie	LATA		
	2000	2001	2002
Dochody własne ogółem	100,00	100,00	100,00
Z tego:			
- podatek dochodowy od osób prawnych	3,02	2,15	2,14
- podatek dochodowy od osób fizycznych	27,30	26,02	24,38
- podatek od nieruchomości	23,38	28,48	33,40
- podatek rolny	3,92	4,03	4,25
- podatek leśny	0,53	0,55	0,58
- podatek od środków transportu	1,43	1,46	1,88
- opłata skarbową	7,16	2,03	1,42
- karta podatkowa	1,05	0,82	0,59
- pozostałe dochody	32,21	34,48	31,36

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych zawartych w tabeli 1.

Jedną z głównych przyczyn tak niewielkich wpływów do budżetów gmin z tytułu opodatkowania nieruchomości jest to, że wiele z tych nieruchomości, zwłaszcza budynków, nie jest w ogóle opodatkowana. Wiąże się to z faktem, że

obiekty trwale związane z gruntem nie są często objęte żadną ewidencją, przez co organy podatkowe mają trudności z ustaleniem, które obiekty nie zostały zgłoszone do opodatkowania [3, s.53].

Inną przyczyną małej wydajności fiskalnej są 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.

Polski system opodatkowania nieruchomości oparty jest przede wszystkim na opodatkowaniu powierzchni nieruchomości. W związku z tym majątek wyceniany jest tu dla potrzeb opodatkowania w metrach kwadratowych i hektarach przeliczeniowych (fizycznych i przeliczeniowych). W rezultacie prowadzi to do sytuacji, w której stawka podatku za metr kwadratowy salonu sprzedaży samochodów o powierzchni 300 m² w centrum miasta jest identyczna jak podatku od położonej na peryferiach miasta wiaty o takiej samej powierzchni, gdzie składowane są materiały budowlane [2, s.5].

W Polsce nie ma w zasadzie jednolitej i wiarygodnej ewidencji umożliwiającej prawidłowy wymiar podatków obciążających nieruchomości. Powierzchnia będąca podstawą opodatkowania ma z założenia wynikać z ewidencji gruntów i budynków. W rzeczywistości funkcjonuje jedynie ewidencja gruntów, ewidencji budynków nie udało się jeszcze stworzyć. Lasy i grunty leśne są opodatkowane na podstawie danych fizycznych wynikających z planów urządzenia lasów. Ich wiarygodność jest wątpliwa głównie ze względu na brak aktualizacji zawartych tam danych. Nie dla wszystkich lasów poza tym takie plany są sporządzone. Tam, gdzie ich nie ma, powierzchnię lasu ustala się na podstawie danych z ewidencji gruntów.

W obowiązującym systemie nie jest rozwiązany problem opodatkowania rolnictwa, a w tym i nieruchomości rolnych. Jedynym świadczeniem obciążającym właścicieli gospodarstw rolnych (pomijając dochody z działów specjalnych produkcji rolnej) jest w zasadzie podatek rolny. Podatek od nieruchomości mieszkaniowych ma wręcz symboliczne znaczenie.

Przedstawione mankamenty wskazują na konieczność podjęcia działań zmierzających do zreformowania obecnie obowiązującego systemu opodatkowania nieruchomości. Kryzys finansów publicznych przemawia za podjęciem jak najszybszych działań w tym zakresie.

3. OPODATKOWANIE NIERUCHOMOŚCI W WYBRANYCH KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

Podstawową cechą opodatkowania nieruchomości w UE jest istnienie katastru nieruchomości będącego podstawą do naliczania świadczeń

podatkowych. Kataster, rozumiany jest jako urzędowy system informacyjny zawierający dane o przedmiotach katastralnych (nieruchomościach) oraz o podmiotach katastralnych (osobach fizycznych i prawnych będących właścicielami lub posiadaczami nieruchomości) [1, s.209]. Można wyróżnić dwa podstawowe rodzaje katastru: kataster fiskalny i prawny.

Charakterystyczną cechą katastru fiskalnego jest ścisły związek z systemem podatkowym państwa, któremu służy. Oszacowana wartość lub dochodowość nieruchomości stanowi podstawę opodatkowania nieruchomości.

Kataster prawny ma na celu ustalenie właściciela nieruchomości i rejestrację praw do nieruchomości [7,s.41]. Jego głównym celem jest rejestracja i ochrona praw rzeczowych, ale może być on także wykorzystywany do celów podatkowych. Wdrożenie katastru prawnego musi poprzedzać uporządkowanie praw własności do poszczególnych nieruchomości i ustalenie ich granic, co wymaga znacznych środków finansowych i jest czasochłonne.

W większości państw UE podstawą określania podatku od nieruchomości jest kataster fiskalny. Rozwiązania organizacyjne w zakresie katastru są zróżnicowane w poszczególnych krajach. Ze względu na funkcję fiskalną najwyższe dochody z nieruchomości realizowane są w Holandii. Jak pisze W. Wilkowski ...”Rozwiązania organizacyjne tego katastru wydają się najlepszymi spośród krajów Unii Europejskiej (...) Kataster przynosi duże dochody, zbyt duże zdaniem Ministerstwa Budownictwa, Planowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska, co powoduje, że Agencja Katastru i Ksiąg Wieczystych systematycznie obniża ceny za pozyskiwane informacje. Jednak w efekcie obniżanie cen wywołuje wzrost zapotrzebowania na informacje katastralne. Jednocześnie stały postęp w technikach informatycznych, zastosowanie nowoczesnego sprzętu pomiarowego i automatyzacja technologii wykonywania map powodują zmniejszenie zatrudnienia i tym samym obniżenie kosztów własnych Agencji” [11, s.13]. Gminy holenderskie mogą wybrać czy podstawę opodatkowania ma stanowić wartość czy wielkość nieruchomości. W przypadku wartości wycena dokonywana jest na podstawie aktualizowanej maksymalnie co 5 lat wartości rynkowej. Organy samorządu terytorialnego mogą zwiększać częstotliwość wyceny. W przypadku przyjęcia za podstawę opodatkowania powierzchni nieruchomości, liczbę metrów kwadratowych mnoży się przez współczynniki określające położenie, sposób wykorzystania nieruchomości i jakość gruntów. Bardzo wyraźnie jednak zaznacza się tendencja do rezygnacji z powierzchni nieruchomości przy określaniu wysokości obciążeń podatkowych. Wymiar podatku określają władze lokalne, a wpływy z tego tytułu w całości stanowią dochód samorządów. Kataster holenderski udoskonalany w zasadzie od 1932 roku obecnie jest wykorzystywany przez administrację centralną, urzędy statystyczne, firmy ubezpieczeniowe, samorządy lokalne, agencje pośrednictwa

w obrocie nieruchomościami, notariuszy, obywateli i wszystkie pozostałe podmioty gospodarcze zainteresowane tego rodzaju informacjami.

We Francji kataster pojmowany jest jako zbiór dokumentów dotyczących nieruchomości, zakładany i uaktualniany przez administrację fiskalną dla potrzeb podatku od nieruchomości. Prowadzenie i aktualizacja danych zawartych w katastrze należy do obowiązków urzędów katastralnych, które współdziałają z biurami hipotecznymi, notariatem i geodetami przysięgłymi, którzy dokonują aktualizacji planów katastralnych i zgłaszają zmiany w stanie faktycznym nieruchomości na danym terenie. Bazę dla podstawy opodatkowania podatkiem od nieruchomości stanowi instytucja powszechnej wyceny nieruchomości. Wycena dokonywana jest co kilkanaście lat, w międzyczasie wartość nieruchomości jest aktualizowana. Podstawą opodatkowania jest wartość czynszowa, pojmowana jako hipotetyczny dochód, jaki mogłaby przynieść nieruchomość wynajęta w normalnych warunkach. Jest ona ustalana dla każdej nieruchomości na podstawie jej oszacowania. Wartość ta podlega rewaloryzacji, w wyniku czego powstaje katastralna wartość czynszowa. Wielkością, do której odnosi się stawki podatku jest dochód netto, stanowiący odpowiedni procent czynszowej wartości katastralnej w zależności od rodzaju wartości nieruchomości [7, s.41]. O ostatecznej wysokości opodatkowania decydują jednostki samorządu terytorialnego w oparciu o limity stawek określone ustawą. Podatki lokalne w całości stanowią dochody budżetów samorządowych. Sprawne funkcjonowanie systemu opodatkowania nieruchomości we Francji wiąże się z całkowitą komputeryzacją ewidencji nieruchomości i podatników oraz spójnymi przepisami podatkowymi. Wskaźnik ściągłości podatków wynosi ok. 90%. Zaległości podatkowe obciążają hipotekę nieruchomości. Głosy krytyki odnoszące się do tego systemu zarzucają różnice między wartością czynszową nieruchomości a wartością rynkową oraz wysokie koszty funkcjonowania całego systemu.

W Danii pobierany jest podatek gruntowy, podatek od gruntów niezabudowanych, budynków handlowych, przemysłowych, usługowych oraz podatek od urządzeń infrastrukturalnych (melioracyjnych, kanalizacyjnych, dróg). Wpływy z tych podatków zasilają budżety organizacji samorządowych. Podstawą opodatkowania jest wartość rynkowa nieruchomości. Wycenę przeprowadza się zwykle co cztery lata w międzyczasie aktualizując dane w oparciu o współczynniki określające tendencje zmian wartości poszczególnych rodzajów nieruchomości. Rząd centralny określa stawkę podatku pobieranego przez jednostki samorządowe wyższego stopnia. Powiaty pobierają podatek w przypadku budynków użytkowanych przez rząd i urzędy administracji rządowej oraz od gruntów niezabudowanych. Od 1985 roku stawka tych podatków wynosi 1% ich wartości rynkowej. Gminy natomiast pobierają podatki od gruntów rolnych oraz od budynków handlowych, usługowych i przemysłowych. Każda gmina określa wysokość stawki

obowiązującej na jej terenie, przy czym, począwszy od 1987 roku, decyzją rządu centralnego stawka nie może być niższa od 0,6% i wyższa niż 2,4% wartości nieruchomości [9, s.27]. Zaległe podatki obciążają hipotekę nieruchomości jako wierzytelności uprzywilejowane, a w przypadku ich nie spłacania sąd może wydać decyzję o konfiskacie nieruchomości i jej sprzedaży na poczet długu. Wskaźnik ściągłości podatków od nieruchomości w Danii wynosi 99%.

W Wielkiej Brytanii Podstawę opodatkowania nieruchomości stanowi jej wartość rynkowa. Dla nieruchomości mieszkalnych ustalana jest w sposób porównawczy, dla nieruchomości gospodarczych i usługowych w sposób dochodowy lub czynszowy. Nieruchomości nietypowe, które rzadko są przedmiotem obrotu rynkowego wycenia się metodą odtworzeniową. Pozostałe nieruchomości zostały opodatkowane na podstawie rocznej wartości czynszowej [6, s.35]. O zakwalifikowaniu danej nieruchomości do kategorii nieruchomości mieszkalnych decyduje urzędnik katastralny, który szacuje wartość każdej nieruchomości podlegającej opodatkowaniu. On również zalicza daną nieruchomość do jednej z ośmiu kategorii stosowanych przy wycenie. Podatnikowi natomiast przysługuje prawo odwołania się od decyzji, jeśli się z nią nie zgadza.

Stawki podatku od nieruchomości mieszkalnych ustalane są przez samorząd. Nie mogą jednak one przekraczać stawki maksymalnej o ile zostanie ona centralnie określona. W odniesieniu do pozostałych nieruchomości stawki podatku są określane centralnie. System opodatkowania nieruchomości w Wielkiej Brytanii charakteryzuje to, że podmiotami zobowiązanymi do płacenia podatku są osoby władające nieruchomościami a nie ich właściciele jak ma to miejsce w systemach podatkowych innych krajów.

W Niemczech ze względu na to że stanowią one federację krajów związkowych, struktura organizacyjna katastru jest w poszczególnych landach zróżnicowana. Cechą wspólną systemu opodatkowania nieruchomości jest podstawa opodatkowania, którą określa wartość rynkowa nieruchomości lub wartość czynszowa, którą stosuje się zwykle w odniesieniu do gruntów zabudowanych i budynków mieszkalnych.

Ten zaledwie pobieżny przegląd rozwiązań dotyczących systemu opodatkowania nieruchomości w wybranych krajach Unii Europejskiej pozwala określić jego podstawowe wspólne cechy.

- Różnorodność stosowanych rozwiązań w zakresie przedmiotu opodatkowania i stawek podatkowych (inaczej traktuje się nieruchomości mieszkaniowe, inaczej te wykorzystywane produkcyjnie, a więc przynoszące dochód);
- Podstawę opodatkowania stanowi wartość nieruchomości, najczęściej rynkowa lub czynszowa (uwzględniająca przychodowość nieruchomości);

- Przyjęcie wartości jako podstawy opodatkowania wymusza okresowe przeprowadzanie powszechnej wyceny nieruchomości. Prawidłowo i systematycznie prowadzona aktualizacja wartości nieruchomości pozwala wydłużać okresy wyceny co powoduje zmniejszenie ponoszonych w związku z nią kosztów;
- W większości krajów członkowskich Unii Europejskiej kataster nieruchomości ma już wieloletnią tradycję. Charakteryzuje się pełnym skomputeryzowaniem, co pozwala szybko i sprawnie uaktualniać dane dotyczące nieruchomości.

4. ZAŁOŻENIA PROJEKTOWANEGO SYSTEMU OPODATKOWANIA NIERUCHOMOŚCI W POLSCE

Prace nad koncepcją podatku katastralnego w Polsce rozpoczęto pod koniec 1993 roku w Ministerstwie Finansów, gdzie powołany został Zespół do Spraw Reformy Systemu Podatkowego. Jego zadaniem było przygotowanie między innymi podstawowych założeń systemu opodatkowania nieruchomości. Prace te uległy intensyfikacji po 5 marca 1994 roku, kiedy sejm w uchwale w sprawie zwiększenia dochodów budżetowych zobowiązał Radę Ministrów do przygotowania koncepcji nowego podatku od nieruchomości, którego podstawą opodatkowania byłaby wartość nieruchomości wynikająca z katastru. Zespół ten przedstawił we wrześniu 1994 roku opracowanie na temat: "Szczegółowe założenia projektu ustawy o katastrze nieruchomości oraz o opodatkowaniu nieruchomości". W czerwcu 1995 roku Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów zaaprobował założenia reformy opodatkowania nieruchomości. Na ich podstawie przygotowano projekty ustaw, m.in. projekt ustawy o katastrze nieruchomości, który nie został ani formalnie odrzucony, ani też nie przygotowano innego, konkurencyjnego projektu reformy opodatkowania nieruchomości [8].

Regulacje prawne zapoczątkowujące budowanie w Polsce Zintegrowanego Systemu Katastralnego zawarte są w ustawie z dnia 17 maja 1989 roku Prawo geodezyjne i kartograficzne [17], w wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych oraz w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami [18]. Ustawa o gospodarce nieruchomościami zapowiada powszechną taksację nieruchomości, przeprowadzaną przez organy prowadzące kataster nieruchomości. Podstawą do ustalania wartości katastralnej nieruchomości zgodnie z ustawą mają być mapy i tabele taksacyjne. W przepisach przejściowych ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazuje się, iż do czasu przekształcenia ewidencji gruntów i budynków w kataster nieruchomości, przez użyte pojęcie „kataster nieruchomości” rozumie się tę

ewidencję. Brak przepisów wykonawczych do ustawy powoduje, że zawarte w niej regulacje są martwe.

Według ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne podstawą planowania gospodarczego, przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków. Ewidencję tę oraz gleboznawczą klasyfikację gruntów prowadzą starostowie. Minister Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w rozporządzeniu z dnia 29 marca 2001 roku w sprawie ewidencji gruntów i budynków [12] określił m.in. sposób zakładania ewidencji gruntów i budynków, sposób jej prowadzenia, szczegółowe zasady wymiany danych ewidencyjnych oraz szczegółowy zakres informacji objętych ewidencją. Nowością tego aktu są zapisy o rejestrowaniu cen i wartości nieruchomości. Według § 74 rozporządzenia starosta prowadzi rejestr cen nieruchomości określonych w aktach notarialnych oraz wartości nieruchomości określonych przez rzeczoznawców majątkowych w operatach szacunkowych, których wyciągi przekazywane są do ewidencji gruntów i budynków na mocy odrębnych przepisów.

Nowelizacja ustawy o podatkach i opłatach lokalnych z dnia 30 października 2002 roku [16] zawiera dodany rozdział 2a dotyczący ewidencji podatkowej nieruchomości. Stwierdza się w nim, że dla potrzeb wymiaru i poboru podatku od nieruchomości oraz podatku rolnego i leśnego, organy podatkowe prowadzą ewidencję podatkową nieruchomości w systemie informatycznym. Ewidencja podatkowa ma zawierać dane o podatnikach i przedmiotach opodatkowania, w szczególności wynikające z informacji i deklaracji składanych przez podatników na podstawie przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, podatku rolnym i leśnym, danych zawartych w księgach wieczystych, w ewidencji gruntów i budynków oraz innych ewidencjach i rejestrach (np. aktów notarialnych, decyzji o warunkach zabudowy itp.). Zapis w powyższej ustawie należy więc traktować jako kolejny krok na drodze do stworzenia Zintegrowanego Systemu Katastralnego w Polsce.

Wprowadzenie podatku „ad valorem” będzie możliwe dopiero wtedy, gdy stworzony zostanie kataster nieruchomości. Zdaniem prof. J. Czekaja, miceministra finansów odpowiedzialnego za politykę podatkową, kataster nieruchomości może być gotowy w 2005 roku. Oznacza to, że podatek katastralny może zostać wprowadzony w 2006 lub nawet w 2007 roku [21]. Rodzi się jednak pytanie czy okres 2 lat okaże się wystarczający do stworzenia katastru nieruchomości będącego podstawą nowego podatku.

5. REASUMPCJA

Konieczność reformy systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce nie wzbudza już wielkich wątpliwości. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego uchwalona przez państwa Rady Europy w 1985 roku w Strasburgu określa zasady finansowania samorządu terytorialnego zalecane państwom – stronom układu. Zwraca się w nich uwagę na konieczność zapewnienia samorządom lokalnym szerokiej autonomii odnośnie kompetencji samorządowych, sposobów ich wykonywania oraz środków niezbędnych do realizacji ich zadań. Podatki i opłaty lokalne powinny w związku z tym stanowić poważne źródło dochodów własnych samorządów terytorialnych. Te ostatnie powinny mieć swobodę w ustalaniu wysokości obciążeń podatkowych (w zakresie przewidzianym ustawami) oraz w dysponowaniu nimi. Nowe zasady opodatkowania nieruchomości (Ministerstwo Finansów wstępnie szacunkowo określa przedział stawek podatkowych na 0,1% - 2%) spowodują wzrost obciążeń z tytułu podatku w stosunku do właścicieli nieruchomości. Koniecznym zatem jest uwzględnienie w przyszłym systemie ulg i zwolnień podatkowych w stosunku do grup o najniższych dochodach. Z wypowiedzi Wiceministra Finansów Prof. J. Czekaja wynika, że w punkcie „wyjścia” obciążenia będą neutralne dla podatników, a wpływy z tytułu podatku od nieruchomości utrzymane na poziomie zbliżonym do obecnego. Przewiduje się także zróżnicowanie stawek podatkowych w zależności od funkcji spełnianych przez nieruchomość. Inne stawki mają dotyczyć nieruchomości mieszkaniowych, a inne nieruchomości wykorzystywanych na cele produkcyjne. Podatek od nieruchomości jako lokalny powinien „wrócić” do podatnika w formie inwestycji komunalnych (drogi, kanalizacja, sieć wodociągowa, oświetlenie ulic, zapewnienie bezpieczeństwa). Przekona to go wtedy o racjonalnym wykorzystaniu jego pieniędzy i będzie z pewnością budziło mniejszy sprzeciw społeczny.

LITERATURA

1. Etel L., *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Temida 2, Białystok, 1998.
2. Etel L., *O potrzebie reformy systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego”, 2000, nr 1.
3. Etel L., *Mankamenty obowiązującego systemu opodatkowania nieruchomości oraz główne kierunki jego reformy* (w) Rola katastru fiskalnego w systemie opodatkowania nieruchomości, Temida 2, Białystok, 2001.
4. Etel L., Popławski M., *Podatki i opłaty realizowane przez gminy w 2002 roku*, Difin, Warszawa 2002.
5. Kotulski M., *Podatek od nieruchomości w praktyce i w orzecznictwie*. Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2002.

6. Mazurek A., *Kataster i system katastralny*. Wielka Brytania i Irlandia. „Przegląd Podatkowy” 1996, nr 5.
7. Noweski G., *Kataster i system katastralny*, „Przegląd Podatkowy” 1996, nr 5.
8. Nowecki G., *Projektowane zmiany w podatkach od nieruchomości w Polsce*, „Świat nieruchomości” 2000, nr 21.
9. Podstawka M., *Opodatkowanie nieruchomości*, „Roczniki naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, 2002, nr 5.
10. Wierzbicka Ł., *Kataster, wycena, a potem podatek, podatek*, „Nieruchomość” 1999, nr 3.
11. Wilkowski W., *Struktura organizacyjna, zadania i funkcje katastru w Holandii*, „Przegląd Geodezyjny” 1996, nr 11.
12. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 roku w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Dz. U. 2001, nr 38, poz. 454.
13. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych. Dz.U.2002, nr 9, poz.84.
14. Ustawa z 10 października 2002 roku o zmianie ustawy o podatku rolnym. Dz.U.2002, nr 200, poz.1680.
15. Ustawa z dnia 30 października 2002 roku o podatku leśnym. Dz.U.2002, nr 200, poz.1682.
16. Ustawa o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych z dnia 30 października 2002 roku, Dz.U.2002, nr 200, poz. 1683.
17. Ustawa z dnia 17 maja 1989 roku Prawo geodezyjne i kartograficzne. Dz.U.2000, nr 100, poz.1086.
18. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami. Dz.U.2000, nr 46, poz.543.
19. www.mf.gov.pl z dnia 12.11.2003.
20. <http://republika.pl.finanse-lokalne> z dnia 12.11.2003.
21. www.mf.gov.pl z dnia 13.11.2003.