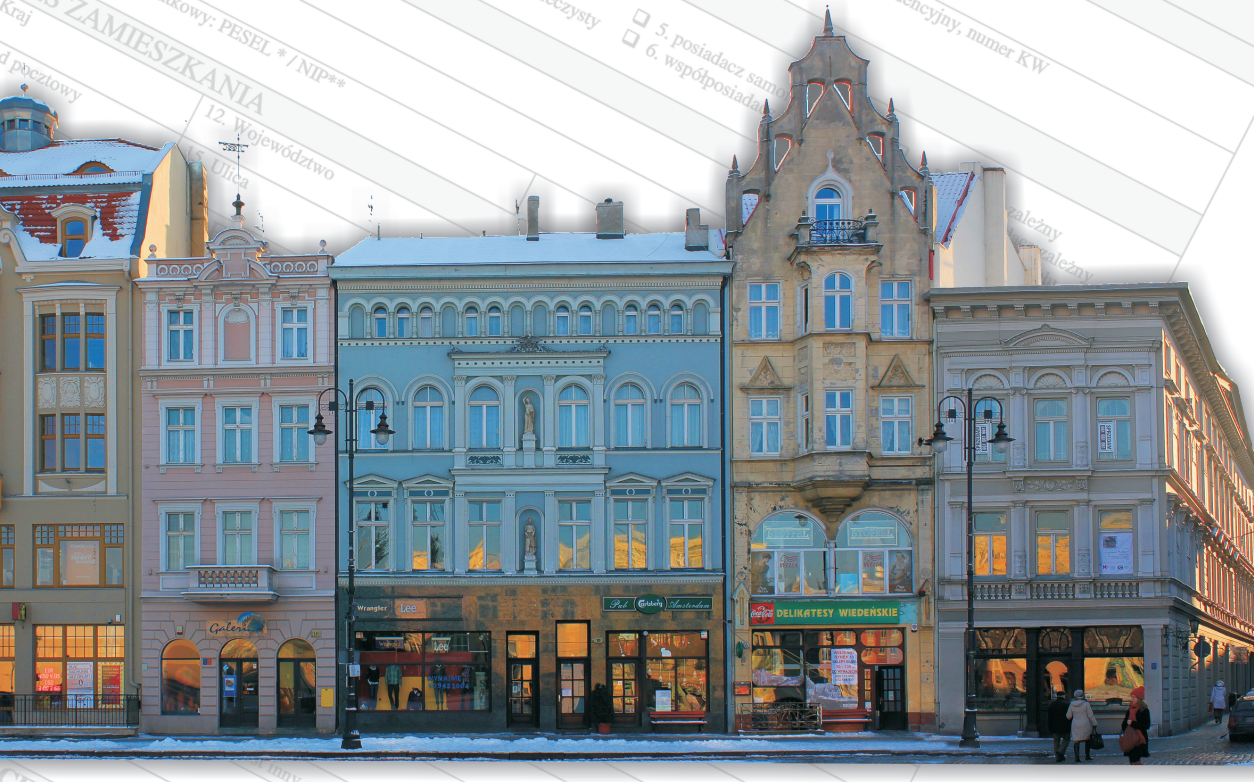
PODATEK OD NIERUCHOMOŚCI

FUNKCJONOWANIE I MODEL DOCELOWY

Grażyna Owczarczyk-Szpakowska



Wydawnictwa Uczelniane
Uniwersytetu Technologiczno-Przyrodniczego
w Bydgoszczy

SPIS TREŚCI

WSTĘP 5
1. PODATEK JAKO GŁÓWNY INSTRUMENT PAŃSTWA DO REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH 8
1.1. Definicja podatku 8
1.2. Funkcje fiskalne i pozafiskalne podatku 11
1.3. Zasady podatkowe 14
1.4. Klasyfikacja podatków 17
1.5. Wpływ podatków na sytuację społeczno-gospodarczą kraju 21
1.6. Podsumowanie 25
2. GENEZA PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI ORAZ JEGO KONSTRUKCJA PRAWNA 26
2.1. Geneza podatku od nieruchomości w Polsce 26
2.2. Pozycja podatku od nieruchomości w polskim systemie podatkowym, na tle innych obciążeń podatkowych 31
2.3. Charakterystyka elementów konstrukcji prawnej współczesnego podatku od nieruchomości 34
2.3.1. Podmiot podatku 35
2.3.2. Przedmiot opodatkowania 40
2.3.3. Podstawa opodatkowania 46
2.3.4. Stawki podatkowe 49
2.3.5. Powstanie, wykonanie i wygaśnięcie obowiązku podatkowego 52
2.3.6. Zwolnienia od podatku od nieruchomości 54
2.4. Podsumowanie 56
3. WŁADZTWO ORGANÓW GMINY W ZAKRESIE PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI 57
3.1. Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego uprawniona do zarządzania podatkiem od nieruchomości 57
3.2. Uprawnienia organów gminy w zakresie podatku od nieruchomości 60
3.2.1. Uprawnienia rady gminy 61
3.2.2. Uprawnienia wójta, burmistrza, prezydenta 64
3.3. Podsumowanie 66
4. FORMY OPODATKOWANIA NIERUCHOMOŚCI W WYBRANYCH KRAJACH EUROPEJSKICH 69
4.1. Katastralne systemy opodatkowania nieruchomości 69
4.1.1. Francja 72
4.1.2. Wielka Brytania 73
4.1.3. Austria 74

4.1.4. Niemcy ... 75
4.1.5. Turcja ... 76
4.1.6. Podsumowanie ... 77
4.2. Opodatkowanie nieruchomości na podstwie powierzchni ... 77
4.2.1. Polska ... 78
4.2.2. Republika Czeska ... 80
4.2.3. Republika Słowacka ... 82
4.2.4. Podsumowanie ... 83
5. FUNKCJONOWANIE PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI W GMINIE MIEJSKIEJ BYDGOSZCZ ... 84
6. KONCEPCJA NOWEGO KSZTAŁTU PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI – WYNIKI BADAŃ WŁASNYCH ... 89
6.1. Mankamenty obecnej formy opodatkowania nieruchomości ... 89
6.2. Procedury związane z ustalaniem wartości nieruchomości ... 90
6.2.1. Proces szacowania nieruchomości ... 93
6.2.2. Podejścia do wyceny nieruchomości jako sposoby określania ich wartości ... 97
6.2.2.1. Podejście porównawcze ... 97
6.2.2.2. Podejście dochodowe ... 99
6.2.2.3. Podejście kosztowe ... 100
6.3. Propozycja docelowego modelu podatku od wartości nieruchomości na podstawie przeprowadzonych badań ... 102
6.3.1. Wyniki badań własnych (ankietowych) ... 102
6.3.2. Wyniki badań obcych ... 115
6.3.3. Podsumowanie ... 123
7. SKUTKI WPROWADZENIA NOWEGO PODATKU OD WARTOŚCI NIERUCHOMOŚCI ... 125
7.1. Symulacja kosztów i korzyści powstałych w wyniku zmiany podstawy opodatkowania – analiza przypadku ... 125
7.1.1. Stan obecny ... 128
7.1.2. Stan proponowany ... 128
7.1.3. Podsumowanie ... 133
7.2. Zalety i wady nowej podstawy opodatkowania opartej na wartości nieruchomości ... 137
Zakończenie ... 143
Literatura ... 133
Akta prawne ... 155
Wyroki ... 158
Źródła internetowe ... 158

WSTĘP

Konieczność utworzenia odpowiednich zasobów finansowych państwa spowodowała rozwój instytucji i narzędzi finansowych, jakimi są podatki. Już w starożytnej Grecji i Rzymie zauważono potrzebę gromadzenia środków finansowych, które umożliwiały wydatki państwa związane wówczas z prowadzeniem wojen i podbojów oraz utrzymaniem kraju.

Współcześnie podatki są równie istotnym zagadnieniem finansowym, gospodarczym i prawnym, które staje się często przedmiotem rozważań teoretyków i praktyków. Obecnie podatki pobierane są nie tylko w celu realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem i obroną narodową, lecz przede wszystkim po to, aby zaspokoić podstawowe potrzeby gospodarcze i ekonomiczne kraju.

W polityce finansowej państwa instrumenty podatkowe mają najdłuższą tradycję, odgrywając stale bardzo istotną rolę fiskalną i pozafiskalną. W literaturze podkreśla się często, że chociaż racją istnienia podatków jest funkcja podstawowa, czyli fiskalna, a więc gromadzenie środków niezbędnych do realizacji zadań publicznych, to na tym rola podatków się nie kończy. Podatki stworzone zostały także w celu wielokierunkowych możliwości oddziaływania państwa na określone dziedziny życia podmiotów zobowiązanych do ich zapłaty. Dla nich to właśnie uiszczanie podatków kojarzy się z niemiłym doświadczeniem, ponieważ fiskus zabiera część ich dochodów na rzecz ogółu. Jednak w taki sposób respektowana jest zasada powszechności i równości opodatkowania, w myśl której podatek jako świadczenie przymusowe powinien spoczywać na wszystkich i wszyscy muszą przyczyniać się do pokrywania wspólnych potrzeb, niezależnie od pochodzenia, rasy czy religii.

Polski system podatkowy składa się z wielu podatków odgrywających różną rolę fiskalną, gospodarczą i społeczno-polityczną. Każdy podatek ma odmienny charakter, połączony jest z inną sferą stosunków ekonomicznych i społecznych, a także pobierany jest na rzecz innej wspólnoty terytorialnej, np. państwa, województwa, powiatu czy gminy.

Koncentrując się na dochodach podatkowych podstawowego szczebla samorządu terytorialnego, jakim jest gmina, nie można pominąć jednego z najwydajniejszych wpływów własnych, a mianowicie podatku od nieruchomości, który stał się przedmiotem analizy przedstawionej w pracy.

Na przestrzeni wieków polski podatek od nieruchomości poddawany był wielu modyfikacjom i adaptacjom ze względu na tradycje i założenia polityczno-gospodarcze. Jego pobór uzależniony był począwszy od liczby kominów, okien i drzwi, przez rodzaj dymu i wartości czynszowej, aż do powierzchni, która współcześnie decyduje o wysokości podatku.

W obowiązującym systemie podatek od nieruchomości umieszczony został w grupie podatków majątkowych pobieranych na rzecz gminy. O jego lokalnym charakterze przesądza ścisły, fizyczny związek z terenem, stosunkowo prosta, odpowiadająca charakterowi i istocie podatków lokalnych konstrukcja oraz forma poboru. Podatek ten zasila bezpośrednio i w pełnym wymiarze budżet

lokalny, stanowiąc istotne fiskalnie źródło dochodów własnych. Określone władztwo podatkowe w podatku od nieruchomości mają przewidziane ustawowo organy gminy. O majątkowym charakterze podatku świadczy przedmiot opodatkowania, skierowany na odpowiednio zdefiniowaną w przepisach podatkowych nieruchomość zabudowaną i niezabudowaną. Cecha ta przemawia za typowo rzeczowym, a nie personalnym charakterem tego podatku.

Tematyka podatkowa w ujęciu lokalnym nabiera coraz większego znaczenia w szczególności z dwóch powodów. Po pierwsze, każdy związek publicznoprawny pragnie zgromadzić środki finansowe na realizację swoich coraz to większych ustawowych zadań, rozkładając tym samym obciążenia na podatników. Z drugiej strony podatnicy dążą do tego, co zresztą zrozumiałe, aby podatki obciążały ich w jak najmniejszym stopniu. Dlatego w pracy podjęto starania, aby rozwiązać ten problem naukowy w wymiarze ekonomicznym, próbując stworzyć pewien projekt kompromisu między podmiotem zobowiązanym do zapłaty świadczenia podatkowego a podmiotem upoważnionym do jego nakładania. Wprawdzie ogólna tematyka podatkowa podejmowana jest przez wielu autorów bardzo często, jednak zagadnienia dotyczące obecnej i przyszłej konstrukcji prawnej, znaczenia oraz funkcji, jakie pełni i powinien spełniać lokalny, polski podatek od nieruchomości są stosunkowo rzadko poruszane. Uzasadnione staje się zatem podjęcie tych kwestii.

Praca składa się z siedmiu rozdziałów i zakończenia.

Pierwszy rozdział pracy dotyczy wybranych, teoretycznych zagadnień podatku w ogóle. Przedstawiono w nim definicje, zasady oraz funkcje podatków w gospodarce. W oparciu o studia literatury dokonano także klasyfikacji podatków w polskim systemie podatkowym, ze szczególnym uwzględnieniem podatku od nieruchomości w porównaniu z innymi podatkami.

W rozdziale drugim przedstawiono polski podatek od nieruchomości w ujęciu ewolucyjnym, począwszy od średniowiecza, przez okres II Rzeczypospolitej, gdzie był podatkiem państwowym, aż do chwili obecnej. W tej części pracy dokonano analizy poszczególnych elementów konstrukcji prawnej podatku od nieruchomości zawartych w ustawie z 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych. W tym celu wykorzystano szereg norm prawnych oraz dostępne orzecznictwo sądowe odnoszące się do tego podatku. Tematyka rozdziału trzeciego była celowa, gdyż rozważania odnoszące się do przyszłej konstrukcji podatku od nieruchomości nie mogą być prowadzone bez analizy i oceny obecnego stanu prawnego.

W rozdziale trzecim ujęto problematykę zarządzania i administrowania podatkiem od nieruchomości. Aktualne uprawnienia i kompetencje gminy w zakresie omawianego podatku przedstawiono w odniesieniu do dwóch jej organów, a mianowicie do rady gminy i wójta (burmistrza, prezydenta).

W rozdziale czwartym pracy omówiono formy opodatkowania nieruchomości w wybranych krajach europejskich. Scharakteryzowano instytucję katastru fiskalnego i prawnego, z których wynika wartość nieruchomości niezbędna do wymierzania podatków w krajach zaawansowanych rynkowo. Katastralnym

systemom opodatkowania nieruchomości przeciwstawiono systemy, w których powierzchnia jako podstawa opodatkowania decyduje o wymiarze podatku.

Zagadnieniom funkcjonowania podatku od nieruchomości w gminie miejskiej Bydgoszcz poświęcono rozdział piąty, który ma charakter empiryczny. Identyfikację funkcji, jakie pełni w obecnym kształcie lokalny podatek od nieruchomości, oparto na studiach budżetów gminy w latach 2006-2010.

W rozdziale szóstym wskazano na istotne mankamenty obecnego kształtu podatku od nieruchomości, a w szczególności jego podstawy opodatkowania, jaką jest powierzchnia. Wykazanie tych niedoskonałości skłoniło do podjęcia próby stworzenia nowej koncepcji podatku od nieruchomości, uwzględniającej tezy i założenia reformy opodatkowania nieruchomości w Polsce. Przesłanką rozdziału szóstego jest także przedstawienie, w sposób uproszczony, procedur związanych z ustalaniem wartości poszczególnych rodzajów nieruchomości. W docelowym modelu podatku od nieruchomości jej wartość stanowić będzie o wysokości obciążenia podatkowego. Opisane zasady i proces wyceny majątku nieruchomego wynikają z obowiązujących w tym zakresie standardów i norm prawnych.

Rozdział siódmy ma charakter empiryczny. Dokonano w nim analizy skutków, przede wszystkim fiskalnych, wprowadzenia nowej koncepcji opodatkowania nieruchomości, przedstawionej w rozdziale szóstym. W tym celu posłużono się analizą przypadku, która zobrazowała różnice finansowe opłacania podatku od nieruchomości na dotychczas obowiązujących zasadach i po jego modyfikacji, uwzględniając w konstrukcji prawnej wartość poszczególnych rodzajów nieruchomości. W rozdziale tym zaprezentowano także wady i zalety nowego kształtu podatku od nieruchomości, odnoszące się głównie do podstawy opodatkowania.

W ostatniej części pracy – zakończeniu – przedstawiono najważniejsze wnioski płynące z przeprowadzonych rozważań, danych empirycznych i wyników badań oraz sformułowano wątki aplikacyjne.

Powstanie pracy wymagało wnikliwych studiów literatury przedmiotu, wnioskowania dedukcyjnego norm i standardów prawnych oraz analiz judykatury z zakresu lokalnego podatku od nieruchomości. Autorka zdaje sobie jednak sprawę, że zagadnienia związane z przedmiotowym podatkiem nie zostały przez nią w pełni wyczerpane.

1. PODATEK JAKO GŁÓWNY INSTRUMENT PAŃSTWA DO REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH

1.1. DEFINICJA PODATKU

Wykształcenie się państwa stworzyło potrzebę uzyskiwania przez nie odpowiednich zasobów pieniężnych na cele publiczne. Podatek jest jedną z podstawowych kategorii pojęciowych funkcjonujących we współczesnej świadomości społecznej. Stosunek do polityki podatkowej łączy bądź dzieli różne grupy społeczne. Projekty reform podatkowych są składnikiem programów partii politycznych, a obietnice podatkowe stają się często elementem gry wyborczej. Podatki są ważnym czynnikiem funkcjonowania każdego państwa. Stanowiąc źródło dochodów budżetowych, wpływają na możliwości finansowania polityki gospodarczej i społecznej realizowanej przez rządy. Są jednym z podstawowych instrumentów regulowania gospodarki, oddziałującym na konsumpcję, oszczędności oraz na działalność podmiotów gospodarczych. Podatki są daninami, które odgrywają współcześnie ogromną rolę. Ich zakres przedmiotowy i podmiotowy jest o wiele szerszy aniżeli opłat i ceł, zaliczanych również do danin publicznych. Za pomocą podatków państwo realizuje szereg zadań o charakterze fiskalnym i pozafiskalnym. Podatek jest świadczeniem powodującym przepływ określonej wartości ekonomicznej z majątku podatnika do majątku państwa. Przepływ ten nie jest obojętny ani w skali mikroekonomicznej, ani też w skali makroekonomicznej, stanowiąc istotny czynnik wpływający na gospodarkę[1]. Podatki są to obowiązkowe płatności na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz samorządu, będące wyrazem przymusowego przejmowania środków przez sektor publiczny na rzecz finansowania zadań publicznych, tj. w celu wytwarzania dóbr publicznych, zaspokajających potrzeby, których obywatel (mieszkaniec) własnym działaniem, z reguły nie jest w stanie sam zaspokoić[2].

Każdy podatek ma swój aspekt ekonomiczny, prawny i ustrojowy, które warunkują się wzajemnie i wpływają na siebie.

W ujęciu ekonomicznym podatek jest formą przewłaszczenia na rzecz państwa lub związku publicznoprawnego części dochodów, przychodów lub majątku od podmiotów im podporządkowanych[3]. Podatnik postrzegany jest obecnie nie tylko jako podmiot dostarczający dochodów państwu lub innemu związkowi publicznoprawnemu, lecz przede wszystkim jako członek społeczeństwa, podmiot tworzący produkt społeczny[4].

---

[1] J. Zdzitowiecki, *System podatkowy*, Wyd. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 1961, nr 1, s. 34.

[2] A. Borodo, *Dochody jednostek samorządu terytorialnego*, TNOiK, Toruń 2004, s. 11.

[3] A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Wyd. Ars boni et aequi, Poznań 1998, s. 81.

[4] R. Mastalski, *Wprowadzenie do prawa podatkowego*, C.H. BECK, Warszawa 1995, s. 13.

W aspekcie prawnym (przepisów prawa) podatek jako świadczenie ekonomiczne zdefiniowany jest w art. 6 Ordynacji podatkowej[5] poprzez określenie cech tego świadczenia. Ustawa zatem wskazuje, że jest to świadczenie publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe, bezzwrotne, na rzecz Skarbu Państwa, województwa lub gminy i wynikające z ustawy podatkowej. W tej ustawowej definicji zostały zawarte prawne, stałe cechy każdego podatku. Podatki są publicznoprawne bowiem stanowią należności na rzecz jednostek prawa publicznego, które w zakresie zobowiązania podatkowego pozostają w stosunkach nadrzędności nad podmiotami zobowiązanymi do zapłaty owego świadczenia. Obowiązek podatkowy jest bezwarunkowy, gdyż podatek ma charakter jednostronnego aktu władzy przyjętego w formie ustawy. Element władczości, a nie porozumienia (umowy), świadczy o nierównorzędności dwóch podmiotów – państwa i podatnika. Podatek jest świadczeniem jednostki na rzecz państwa (władcy), któremu nie towarzyszy wzajemne świadczenie państwa. Nieodpłatność zawiera się w tym, że w zamian za uiszczony w prawidłowej wysokości i terminie oraz zgodnie z konstrukcją prawną podatek jego podmiot nie otrzymuje żadnego świadczenia bezpośredniego, czy też nie rodzi to po jego stronie żadnych roszczeń. Świadczenie jest przymusowe, bowiem obowiązek jego spełnienia wynika z przepisów prawa i jest zabezpieczony środkami egzekwowania przymusowego. Bezzwrotność oznacza, że nie można domagać się zwrotu prawidłowo obliczonego i uiszczonego świadczenia. Nie wymaga wyjaśnień oznaczenie osób prawnych prawa publicznego, które są podmiotami biernymi podatku. Istotna jest ostatnia przesłanka źródła podatku. Tym zaś jest wyłącznie ustawa podatkowa, której przykładem może być ustawa o podatkach i opłatach lokalnych, stanowiąca źródło m.in. podatku od nieruchomości.

Podatek ma również określone znaczenie polityczne (ustrojowe), ponieważ dotyczy bezpośrednio stosunku między państwem a obywatelem. Aspekt ustrojowy podatku odzwierciedla sytuację polityczną państwa, gdyż o tym, jakiego rodzaju podatki będą ustanowione i jaką przybiorą formę, decyduje większość polityczna w parlamencie. Jednak zasadniczą podstawę normatywną podatków stanowi Konstytucja[6], która wywiera znaczący wpływ na stanowienie ustaw podatkowych i daje możliwość oceny zgodności tych ustaw z nią samą. Poprzez tworzenie prawa podatkowego normodawca wkracza bezpośrednio w sferę majątkową obywateli, powołując do życia stosunki społeczne pomiędzy nimi a państwem. Zarówno przedmiot regulacji, jak i jej metoda wskazują na szczególną rolę Konstytucji w procesie tworzenia prawa podatkowego. Zasady jego tworzenia wyprowadzone z norm konstytucyjnych powinny dawać podstawowe gwarancje ochrony prawnej obywateli, tak gdy chodzi o sposób powoływania

[5] Ustawa z dnia 29.08.1997 roku – Ordynacja podatkowa (Dz.U. nr 160, poz. 1083 z późn. zm.).

[6] Ustawa z dnia 2.04.1997 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 78, poz. 483).

do życia norm prawa podatkowego, jak i ich treść[7]. Za ujęciem problematyki podatkowej w Konstytucji przemawiają następujące argumenty:

Konstytucja jest ustawą zasadniczą (nadrzędnym aktem prawnym), która daje podstawy do wprowadzania obowiązków podatkowych.

Konstytucja zawiera gwarancje dotyczące prawa własności, a podatek jest ingerencją państwa w prawa podmiotowe podatnika. Z tego powodu Konstytucja zakreśla granice ekonomiczne i prawne tej ingerencji.

Konstytucja jest aktem prawnym, który opowiada się przeciwko samowoli politycznej, dotyczącej rozkładania ciężarów podatkowych przez większość polityczną w parlamencie zgodnie z wolą swoich wyborców, ale niezgodnie z ustawą zasadniczą.

Konstytucja jest stabilnym fundamentem dla prawa podatkowego, które stanowi część systemu prawa publicznego. Zasady wypływające z Konstytucji są podstawą stanowienia i stosowania prawa podatkowego. O ewentualnym naruszeniu przez ustawy podatkowe zasad konstytucyjnych rozstrzyga Trybunał Konstytucyjny.

W Polsce ujęcie problematyki podatkowej w Konstytucji ma długą tradycję i jest jej podniesieniem do rangi zasad konstytucyjnych. Zgodnie z artykułem 217, w rozdziale X Konstytucji nakładanie podatków i innych danin publicznych, określenie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Artykuł ten traktuje, iż:

- władztwo podatkowe należy wyłącznie do parlamentu,
- wszystkie elementy, które decydują o istnieniu obowiązku podatkowego musi określać ustawa,
- ustawa podatkowa może być zmieniana tylko w formie ustawy,
- ulgi, umorzenia, zwolnienia zyskują charakter systemowy, a nie uznaniowy,
- nikt nie może być zmuszony do płacenia podatków, które zostały nałożone niezgodnie z Konstytucją i wymierzane są niezgodnie z konstytucyjnie określonymi zasadami[8].

Opierając się na rozważaniach wypływających z Konstytucji można sformułować stwierdzenia:

- podatki nie mogą pozbawiać podatnika dochodu (majątku) w takim stopniu, który uniemożliwia korzystanie z prawa własności,
- podatki muszą zapewnić poszanowanie dla majątku podatnika,
- podatki nie mogą stwarzać dla zagrożeń egzystencji podatnika, nie mogą również zagrażać prawu do prowadzenia działalności gospodarczej,
- podatki nie mogą naruszać istoty dziedziczenia,
- podatki muszą uwzględniać zarówno interes publiczny, jak i ekonomiczne położenie podatnika[9].

---

[7] R. Mastalski, *op. cit.*, s. 62.

[8] A. Gomułowicz, J. Małecki, *op. cit.*, s. 74.

Konstytucyjna zasada ochrony praw i wolności nie jest możliwa do urzeczywistnienia bez powiązania jej z zagadnieniami podatkowymi. Normy podatkowe stanowią jeden z ważniejszych obszarów regulacji prawnej w nowoczesnym państwie prawa, które ze swej istoty jest państwem podatkowym. Stopień swobody ustawodawcy w tworzeniu prawa podatkowego powinien mieć zakreślone granice w Konstytucji. Ważne jest przy tym, aby granice konstytucyjności prawa podatkowego odnosić zarówno do całego systemu, jak i do konstrukcji poszczególnych podatków[10], w tym także do elementów konstrukcji prawnej podatku od nieruchomości.

1.2. FUNKCJE FISKALNE I POZAFISKALNE PODATKU

Podatki w skali całej gospodarki nie powinny w krótkich okresach wpływać na nią hamująco, zaś w perspektywie długookresowej powinny przyczyniać się do jej rozwoju. Ważne jest sprzyjanie wzrostowi gospodarczemu, stabilizowanie wartości pieniądza, a także przeciwdziałanie bezrobociu. Przy zbyt wysokich obciążeniach podatkowych nie tylko nie jest możliwy rozwój gospodarczy, lecz także bardzo często przejęcie zaplanowanych dochodów budżetowych.

W literaturze dotyczącej podatków dokonał się charakterystyczny przełom w sposobie formułowania funkcji, które dzięki opodatkowaniu mogą być realizowane. Obok podstawowej funkcji fiskalnej, jaką jest pokrycie zapotrzebowania państwa na dochód publiczny[11], coraz większą rolę odgrywają funkcje pozafiskalne – gospodarcze i społeczne. Zasadnicze znaczenie ma jednak funkcja fiskalna, sprowadzająca się do tego, że za pośrednictwem podatków państwo i samorząd gromadzą zdecydowaną większość wszystkich dochodów budżetowych. Opodatkowanie o charakterze fiskalnym służy skutecznemu finansowaniu wydatków publicznych państwa. W realizacji tej funkcji fiskalnej ustawodawca podatkowy powinien:

- ocenić, czy źródło podatku jest wystarczająco wydajne,
- ocenić, czy podatek w stosunkowo krótkim czasie reaguje na wzrost i spadek zapotrzebowania państwa na dochód publiczny – czy jest elastyczny,
- unikać przesadnego kształtowania ciężaru podatkowego, gdyż nie prowadzi to do podwyższenia realnego dochodu z podatku, a wręcz przeciwnie – szkodzi ekonomicznej stabilności państwa i społeczeństwa,
- uwzględniać zasadę powszechności i równomierności opodatkowania, czyli w jaki sposób rozłożyć obciążenia podatkowe na podatników,
- utrzymać na możliwie niskim poziomie obciążenia podatkowe wraz z kosztami ich realizacji,
- przestrzegać nakazu zachowania źródła podatkowego, czyli nie stosować podatków, które osłabiają i naruszają kapitał finansowy i gospodarczy, a w rezultacie wpływają negatywnie na kształtowanie przyszłych dochodów budżetowych.

---

[9] *Ibidem*, s. 75.
[10] R. Mastalski, *op. cit.*, s. 62.
[11] J. Głuchowski, *Polskie prawo podatkowe*, PWN, Warszawa 1996, s. 12 i n.

Do podstawowych funkcji o charakterze fiskalnym należy zaliczyć funkcję redystrybucyjną, polegającą na podziale przychodu lub dochodu opodatkowanych podmiotów w sposób pośredni lub bezpośredni i przekazaniu go na rzecz budżetu. Podatki stanowią bowiem jeden z podstawowych instrumentów dystrybucji dochodu narodowego, dzieląc powstały produkt na rzecz innych podmiotów mikroekonomicznych i makroekonomicznych. Poprzez redystrybucję środków finansowych następuje nagromadzenie zasobów u jednego z uczestników redystrybucji (państwa), przy jednoczesnym zmniejszeniu posiadanych zasobów u drugiego (podatnika). Funkcja fiskalna już od wieków towarzyszy podatkom, które z założenia mają na celu gromadzenie dochodów budżetowych.

Cele (funkcje) fiskalne opodatkowania uzależnione są głównie od wydatków budżetowych państwa, te zaś z kolei od tego, na ile państwo ingeruje w życie gospodarcze i społeczne. Można przyjąć, że rozstrzygnięcia o wydatkach państwa mają w znacznej mierze charakter polityczny, co stwarza niebezpieczeństwo preferowania w systemie podatkowym jego celów fiskalnych. Rozbudowane wydatki budżetowe mogą powodować trudności w uzyskiwaniu środków pieniężnych niezbędnych do ich realizacji, a także znacznie ograniczać podstawowe zasady gospodarki rynkowej i niewłaściwie ukształtować relacje pomiędzy państwem a podatnikiem. Ważne jest także to, aby przyjęte w danym systemie konstrukcje podatkowe były tworzone z myślą o możliwościach długotrwałego pokrywania potrzeb budżetowych.

Nie oznacza to jednak, że cele fiskalne opodatkowania, związane z samą istotą podatku, mogą zdominować system podatkowy. Jego konstrukcja powinna bowiem zmierzać do swego rodzaju kompromisu pomiędzy celami fiskalnymi, gospodarczymi i społecznymi opodatkowania.

Podatki powodują określone następstwa o charakterze społecznym i gospodarczym, które określa się mianem następstw (skutków) niefiskalnych[12]. Za pomocą opodatkowania niefiskalnego państwo wywiera określony wpływ na ekonomiczne i gospodarcze zachowanie się podmiotów opodatkowanych. Podatki o funkcjach niefiskalnych służą powodowaniu pewnych pożądanych zmian w życiu gospodarczym i społecznym. Za pomocą podatków państwo może dążyć do ochrony i utrzymania oraz zmiany i przekształcenia stanu zjawisk społeczno-gospodarczych. Zadaniem systemu podatkowego jest – obok celów fiskalnych – alokacja i stymulacja, będące motorem gospodarki[13]. Podatek może pełnić funkcję stymulacyjną (bodźcową), która polega na pobudzaniu do określonego działania, a w konsekwencji do osiągania odpowiednich wyników ekonomicznych i finansowych oraz pożądanych zysków. Z drugiej strony podatek może służyć zahamowaniu i dyskryminowaniu form i rozmiarów określonej działalności objętej opodatkowaniem. Funkcja pobudzająca

[12] A. Gomułowicz, J. Małecki, *op. cit.*, s. 151.

[13] K. Wach, *Systemy podatkowe krajów Unii Europejskiej*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 15.

i ograniczająca określone działania dokonuje się przez kształt podstawy opodatkowania, stawki, ulgi, zniżki, zwolnienia i wyłączenia podatkowe.

Podstawowym warunkiem właściwego działania podatków w gospodarce jest ich zgodność z zasadami funkcjonowania rynku, przede wszystkim z zasadą wolności gospodarczej i konkurencji. Istotne jest, aby podatki automatycznie dostosowywały się do zmiennych w czasie zjawisk gospodarczych.

W ten sposób można z jednej strony zapewnić trwałość pokrycia potrzeb publicznych, bez konieczności ciągłej zmiany konstrukcji podatkowych, a z drugiej strony stworzyć podmiotom gospodarczym możliwości wydłużania horyzontu czasowego rachunku ekonomicznego. Podatek jest bowiem w gospodarce rynkowej jednym z podstawowych elementów planowania gospodarczego[14].

W interesie całej gospodarki leży stabilizacja poziomu cen, wysoki stopień zatrudnienia, równowaga w handlu zagranicznym, stały i równomierny wzrost gospodarczy. Jeżeli obciążenia podatkowe zostaną przekroczone, to główne cele gospodarcze zostaną naruszone, gdyż istnieje związek między wzrostem gospodarczym, zatrudnieniem a opodatkowaniem.

Podatki jako główny instrument oddziaływania państwa na gospodarkę realizują najczęściej dwa cele pozafiskalne, a mianowicie cel ekonomiczny i społeczny. Podstawowym celem ekonomicznym jest wspieranie takiej działalności gospodarczej, która według prawodawcy podatkowego powinna się rozwijać. Realizacja powyższego celu odbywa się przez obniżenie obciążeń podatkowych i zmniejszenie progresji. Taka protekcja podatkowa sprzyja rozwojowi koniunktury gospodarczej, zwiększa efektywność gospodarowania i zapewnia wzrost gospodarczy[15]. W obniżeniu opodatkowania upatruje się kilku powiązanych ze sobą następstw finansowo-gospodarczych:

- niskie podatki zachęcają do tego, aby je płacić,
- do budżetu wpływają realne dochody, gdyż podatnicy nie poszukują sposobów omijania podatków,
- niskie opodatkowanie zachęca do inwestycji, w wyniku których wzrasta produkcja i zostają tworzone nowe miejsca pracy,
- ze wzrostem produkcji związany jest wzrost dochodów z tytułu podatku pośredniego VAT,
- nowe miejsca pracy to zmniejszenie wydatków państwa z tytułu wypłaty zasiłków dla bezrobotnych, którzy sami zaczynają płacić podatki w związku z otrzymywanymi dochodami.

Cel społeczny podatku powinien być realizowany z myślą o racjonalnym dopasowaniu interesów publicznych i interesów prywatnych, gdyż opodatkowanie ma służyć w pierwszym rzędzie zaspokajaniu dobra wspólnego. Podatnik to nie tylko osoba, która dostarcza dochodów budżetowych, lecz członek repre-

[14] R. Mastalski, *op. cit.*, s. 22.

[15] A. Komar, *Finanse publiczne w gospodarce rynkowej*, Oficyna Wydawnicza Branta, 1996, s. 139-140.

zentujący różne interesy grupowe, np. rolnik, pracodawca, których opodatkowanie nie może pogłębiać, lecz znaleźć pomiędzy nimi rozsądny kompromis. Realizacja celów społecznych podatku przez państwo dokonuje się poprzez odpowiedni podział dochodu narodowego na tworzenie kapitału lub na konsumpcję[16]. Jeżeli ze względu na politykę gospodarczą państwa tworzenie kapitału w porównaniu z konsumpcją jest zbyt niskie, to jednym ze sposobów wzmocnienia tworzenia kapitału może być obniżenie opodatkowania. Działanie takie będzie skuteczne wówczas, gdy dochód zaoszczędzony w formie podatkowej przeznaczony zostanie na tworzenie kapitału. Jeżeli tworzenie kapitału jest zbyt wysokie, to podatki zostają użyte do zmiany relacji między tworzeniem kapitału a konsumpcją.

Istnieje związek realizacji celów społecznych opodatkowania z respektowaniem zasad podatkowych.

Należałoby dążyć do optymalizacji systemu podatkowego jako mechanizmu społeczno-gospodarczego. Jeżeli w państwie ma być realizowana i ukierunkowana na wybrane cele strategia gospodarcza, to powinna być ona odpowiednio wspomagana właściwą polityką wykorzystywania funkcji pozafiskalnych podatków. Funkcje te mogą być przy tym dobrze realizowane pod warunkiem, że prawidłowo spełniana jest funkcja fiskalna podatków[17].

1.3. ZASADY PODATKOWE

Zasady podatkowe są postulatami skierowanymi pod adresem ustawodawcy podatkowego w celu sformułowania racjonalnego systemu podatkowego. Zasady podatkowe, które ustalone zostały przez Adama Smitha i Adolfa Wagnera w XIX wieku znajdują współcześnie zastosowanie w teorii finansów publicznych. Dziś jednak ich treść jest inna, bardziej dostosowana do obecnych realiów i potrzeb ekonomicznych oraz funkcji fiskalnych i pozafiskalnych, które mają być spełnione za pomocą podatków.

Według A. Smitha zasady podatkowe to pewne właściwości i pożądane cechy, którym powinny odpowiadać konkretne instytucje finansowe, w tym podatki.

Współcześni autorzy modyfikując i tworząc nowe zasady podatkowe nawiązują do zasad sformułowanych przez A. Smitha[18], tj. do zasady równości (sprawiedliwości), pewności, dogodności i taniości opodatkowania.

---

[16] M. Wersalski, *Funkcje podatków a instrumenty podatkowe*, [w:] *System instytucji prawnofinansowych PRL*, tom III, 1985, s. 56 i n.

[17] Zob. szerzej J. Sokołowski, *Zarządzanie przez podatki*, Warszawa 1995, s. 23 i n.; R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2001, s. 32 i n.; Z. Ofiarski, *Ewolucja funkcji pozafiskalnej podatków w Polsce po roku 1990*, [w:] A. Pomorska (red.), *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, Lublin 2003, s. 101-102; B. Brzeziński, *Wstęp do nauki prawa podatkowego*, Toruń 2001, s. 71-72.

[18] A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Wyd. PWN, Warszawa 1954, s. 594, (wydanie polskie).

Zasada równości opodatkowania, określana współcześnie zasadą sprawiedliwości, jest najważniejszą z zasad sformułowanych przez A. Smitha. Odnosząc się do treści tej zasady zauważyć należy, iż podatki, aby były sprawiedliwe – pobierane być powinny proporcjonalnie do dochodu. Sprawiedliwy system podatkowy to taki, który opiera się na powszechności i równości opodatkowania.

Obecnie interpretując zasadę równości odchodzi się od wzoru stworzonego przez A. Smitha, uznając, że sprawiedliwy system podatkowy to taki, który jest zróżnicowany i zindywidualizowany oraz uwzględnia wiele czynników wpływających na opodatkowanie[19]. Dlatego z zasadą równości (sprawiedliwości) związany jest problem ustalenia odpowiedniej wielkości opodatkowania i rozkładu ciężarów podatkowych pomiędzy różne podmioty opodatkowane, a w szczególności wyboru pomiędzy stawkami proporcjonalnymi lub progresywnymi. Powszechnie w większości krajów rozwiniętych uważa się, że opodatkowanie sprawiedliwe opiera się na progresji. Progresja traktowana jest obecnie przez wielu autorów jako wyraz sprawiedliwości podatkowej[20]. Zasada równości stworzona przez A. Smitha mimo odmiennej interpretacji w poszczególnych państwach otwiera prawie każdy nowo budowany katalog zasad podatkowych.

Drugą sformułowaną przez A. Smitha zasadą podatkową, ale pierwszą o charakterze technicznym – jest zasada pewności. Zgodnie z tą zasadą wysokość podatku, termin płatności i sposób zapłaty powinny być wyraźnie i zrozumiale określone, co zapobiega dowolności w działaniu aparatu skarbowego. Zdaniem A. Smitha nieprzestrzeganie zasady pewności może prowadzić do nadmiernego obciążenia podatkowego lub do korupcji, gdyż podatnika oddaje się w moc poborcy podatkowego, który może bądź dotkliwie „obciążyć podatkiem niemiłego sobie podatnika, bądź też pod groźbą takiego obciążenia wymusić dla siebie jakiś podarunek”[21]. Współczesna interpretacja zasady pewności opodatkowania nie różni się od pierwowzoru. Obecnie także umożliwiając prowadzenie wieloletniej polityki finansowej i gospodarczej przez państwo i podatników, wskazuje się na potrzebę stabilizacji norm podatkowych. Jednak w wielu państwach, nie wyłączając także naszego, system opodatkowania należy do najbardziej zmiennych[22].

Wśród zasad wysuwanych przez A. Smitha należy wskazać tę, którą powinien cechować się każdy dobry system podatkowy, a mianowicie zasadę dogodności. Smith zwraca uwagę na konieczność ustalenia odpowiednich warunków płatności, tzn. aby podatek był płacony przez podatnika w najdogodniejszy dla niego sposób.

Postulat dogodności adresowany był do prawodawcy, który winien ściągać podatki w czasie i w sposób dogodny dla podatnika. Obecnie natomiast zasada

[19] N. Gajl, *Teorie podatkowe w świecie*, Wyd. PWN, Warszawa 1992, s. 142.
[20] N. Gajl, *op. cit.*, s. 143.
[21] A. Smith, *op. cit.*, s. 585.
[22] C. Kosikowski, *Prawo zarządzania gospodarką narodową*, Łódź 1984, s. 241.

ta rozpatrywana jest nie tylko pod względem dogodności podatnika, ale także aparatu podatkowego państwa.

Zakłada się, że państwo powinno utrzymywać koszty realizacji podatków na możliwie najniższym poziomie, co wynika z czwartej sformułowanej przez Smitha zasady taniości opodatkowania. Po to, aby zasada ta była respektowana w prawie podatkowym zdaniem A. Smitha:

- podatek powinien być tani w poborze, tzn. aby nie wymagał dużej liczby urzędników dla wymiaru i kontroli;
- konfiskaty i kary pieniężne nakładane na podatników nie powinny ich rujnować;
- działalność podatników nie powinna być poddawana zbyt częstym i uciążliwym kontrolom przez poborców podatkowych;
- podatek nie powinien hamować przedsięwzięć gospodarczych ludności i naruszać źródła dochodu, z którego płacone są podatki. Z tezy tej wynika postulat ochrony źródeł podatkowych. Uszczuplenie lub zniszczenie źródeł podatkowych jest działaniem niepożądanym i szkodliwym dla państwa. Dlatego też uzasadniona jest ochrona działalności gospodarczej przynoszącej zysk, zwiększającej zatrudnienie, dającej płace, z których płacone są podatki. Ochrona źródeł podatkowych sformułowana przez Smitha stała się przyczyną do wyodrębnienia nowej zasady podatkowej, a mianowicie zasady ekonomiczności opodatkowania.

W obecnych realiach realizacja zasady taniości opodatkowania przez większość ustawodawstw jest bardzo trudna z uwagi na szeroko wymagany i rozbudowany system obliczeń udokumentowań i poboru podatków.

Wkład A. Smitha w doktrynę myśli podatkowej jest bardzo cenny i znaczący. Wysuwane przez niego poglądy stanowią bowiem filar dla formułowania współczesnych zasad funkcjonowania systemu podatkowego.

Dobry system podatkowy powinien opierać się także na zasadzie dotyczącej wewnętrznej i zewnętrznej spójności opodatkowania[23]. Zasadę tę należy rozpatrywać na dwóch płaszczyznach. Pierwsza płaszczyzna dotyczy wewnętrznej spójności pomiędzy różnymi podatkami a ich konstrukcją. Druga związana jest z koniecznością zewnętrznej synchronizacji systemu podatkowego z innymi systemami finansowymi i polityką finansową państwa, jak również dotyczy potrzeby powiązań krajowego systemu podatkowego z systemami zagranicznymi. Zasada synchronizacji podatkowej nabiera coraz większego znaczenia, a jej wprowadzenie do systemu podatkowego i przestrzeganie przyczyni się do lepszej i szybszej harmonizacji polskiego systemu podatkowego z systemami podatkowymi innych krajów.

Kolejną zasadą, która powinna przesądzać o prawidłowym systemie podatkowym, jest zasada związana z ustawową formą opodatkowania. Wymuszenie ustawowej formy uchwalania podatków znalazło swoje odzwierciedlenie w Kon-

[23] N. Gajl, *Systemy podatkowe, opłat i ceł, studium porównawcze*, Warszawa 1994, s. 538.

stytucji zgodnie, z którą nakładanie różnego rodzaju ciężarów i powinności na obywateli oraz podmioty prawne winno się odbywać w formie ustawowej.

Włączenie tej zasady do katalogu zasad podatkowych podkreśli znaczenie zasady równości, jasności i pewności opodatkowania.

Liczba zasad podatkowych, które wysuwane są pod adresem dobrego systemu podatkowego, jest bardzo duża i w poszczególnych krajach odmiennie interpretowana. Jednak w każdym katalogu można znaleźć klasyczne zasady podatkowe, których treść, choć po części modyfikowana, może być wykorzystana w różnych realiach. Powszechnie obowiązujący system podatkowy powinien opierać się na kilku podstawowych kanonach podatkowych:

- podatki powinny być równe,
- wysokość podatków powinna być stabilna, a nie stanowić kaprysu poborcy podatkowego,
- podatki powinny być tak zorganizowane, by ich ściąganie było wygodne,
- podatki powinny być ekonomiczne, czyli zebrana kwota powinna być wyższa od kosztów jej ściągnięcia,
- podatki powinny bezstronnie traktować wszystkich podatników,
- podatki powinny być zgodne z polityką państwa,
- podatki nie powinny zniechęcać do ciężkiej pracy i przedsiębiorczości[24].

1.4. KLASYFIKACJA PODATKÓW

Polityka fiskalna państwa wywiera decydujący wpływ na sytuację finansową firm i obywateli, przede wszystkim za pośrednictwem systemu podatkowego, który przejmuje z reguły znaczną część przychodów przez nie osiąganych. Istotne znaczenie przy podejmowaniu decyzji finansowych ma zatem znajomość systemu podatkowego, a także tendencji zmian w tej dziedzinie[25].

Klasyfikacja wiąże się z systematyką podatków wyodrębnionych w pokrewne rodzajowo grupy na podstawie określonego kryterium.

We współczesnym systemie podatkowym funkcjonuje wiele podziałów podatków, które charakteryzują stany faktyczne i prawne, tj. przychód, dochód, majątek, konsumpcję. Do najczęściej stosowanych należy zaliczyć klasyfikacje według następujących kryteriów:

1. Ze względu na sposób podziału dochodów podatkowych:

- podatki państwowe,
- podatki samorządowe,
- podatki wspólne.

2. Z punktu widzenia stosunku do źródła podatku:

- podatki bezpośrednie,
- podatki pośrednie[26].

---

[24] G. Whitehead, *Ekonomia*, Wyd. Zysk i S-ka, Poznań 1996, s. 476.
[25] W. Bień, *Zarządzanie finansami przedsiębiorstwa*, Difin, Warszawa 1998, s. 27.
[26] E. Ruśkowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, t. II, Warszawa 2000, s. 23.

3. Ze względu na przedmiot opodatkowania:
- podatki przychodowe,
- podatki dochodowe,
- podatki majątkowe,
- podatki od wydatków (konsumpcyjne).

4. Ze względu na właściciela przedmiotu opodatkowania:
- podatki realne,
- podatki personalne[27].

Najprostszy jest podział na podatki państwowe (centralne) i samorządowe (lokalne). Kryterium to informuje, jakie podatki zasilają szczebel centralnych władz publicznych, a jakie są domeną władz lokalnych. Zarówno państwo, jak i samorząd mają własne i odrębne źródła dochodów podatkowych. Do grupy podatków państwowych należy zaliczyć między innymi: podatek dochodowy od osób fizycznych i prawnych, podatek od towarów i usług, podatek akcyzowy, podatek od gier. Podział podatków na samorządowe ma swoje umocowanie w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[28], zgodnie z którą podatkami lokalnymi są między innymi: podatek od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych, od spadków i darowizn, od działalności gospodarczej osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej. Podatki od nieruchomości stanowią trzon lokalnego systemu podatkowego[29]. W nauce finansów nie sformułowano nie tylko definicji podatków lokalnych, lecz nie podano w miarę jednolitej ich koncepcji[30]. Podatki samorządowe (lokalne) zasilają budżety lokalne i są w pewnym zakresie kształtowane przez organy władzy lokalnej. Ponadto samorząd ma określony procentowo udział w podatkach, stanowiących dochód budżetu państwa. Kryterium związane z podziałem dochodów wynika z własności podatków i jest ściśle związane z podmiotem uprawnionym do ich nakładania oraz poboru.

Podział na podatki bezpośrednie i pośrednie nawiązuje do źródła opodatkowania i związku między ciężarem podatkowym a ponoszącym go podatnikiem. Istotny jest w tym podziale stosunek podatku do źródła dochodu. Podatki bezpośrednie to podatki, w przypadku których istnieje precyzyjnie określona zależność pomiędzy płaconym podatkiem, tj. rodzajem podatku, jego wysokością, trybem płacenia, a podatnikiem. Jeżeli przedmiotem podatku jest dochód lub wielkość

---

[27] A. Borodo, *Finanse publiczne Rzeczpospolitej Polskiej. Zagadnienia prawne*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2000, s. 32.

[28] Ustawa z dnia 13.11.2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 203, poz. 1966).

[29] W. Nykiel, *Podatki lokalne. Aspekty prawnoporównawcze*, [w:] *System podatkowy. Zagadnienia teoretycznoprawne, Acta Universitas Lodziensis Folia Insidica*, 1992, nr 54, s. 173.

[30] B. Brzeziński, *Konsekwencje prawotwórcze rad narodowych w dziedzinie podatków i opłat*, Toruń 1989, s. 55.

zbliżona do dochodu, to podatek taki można określić jako bezpośredni, bezpośrednio trafiający w źródło. Podatki bezpośrednie są obliczane na podstawie indywidualnego dochodu lub majątku. Nie odznaczają się cechą przerzucalności, co sprowadza się do niemożności przeniesienia przez podatnika ekonomicznego ciężaru podatku na osobę trzecią[31]. Z reguły przyjmuje się, iż do grupy podatków bezpośrednich zalicza się podatki dochodowe i majątkowe.

Podatki dochodowe charakteryzuje to, że przedmiotem opodatkowania jest dochód rozumiany jako nadwyżka przychodów nad kosztami ich uzyskania. Oznacza to, że podatki dochodowe wyrażają sumę przychodów netto, uzyskanych w określonym czasie z poszczególnych źródeł. Uwzględnienie kosztów uzyskania przychodu stwarza przesłanki do respektowania zdolności płatniczej konkretnego podatnika. Podatki dochodowe traktowane są jako forma sprawiedliwego, bezpośredniego opodatkowania samego źródła dochodu podatnika. W obowiązującym systemie podatkowym do bezpośrednich podatków dochodowych należy zaliczyć przede wszystkim podatek dochodowy od osób fizycznych oraz podatek dochodowy od osób prawnych.

Podatki majątkowe obciążają cały majątek lub jego składniki, a także przyrost majątku. Mogą być rozpatrywane według kryterium ekonomicznego i prawnego[32]. W sensie prawnym podatek jest majątkowy, gdy jego konstrukcja prawna (przedmiot podatku i jego podstawa) dotyczy posiadania majątku lub jego składników, zbycia lub nabycia, a także przyrostu majątku. W ujęciu ekonomicznym podatek ma charakter majątkowy, jeżeli źródłem jego zapłaty jest majątek. Ponoszenie ciężaru ekonomicznego wyraża się w przejęciu części lub całości majątku, a dokładniej – części lub całości wartości majątku[33]. Podatki, które płacone są z majątku, określa się mianem realnych. Podatki majątkowe płacone z dochodu mają natomiast charakter nominalny. Przedmiotem opodatkowania w podatkach majątkowych może być posiadanie majątku, wzrost jego wartości, nabycie lub zbycie praw majątkowych. Niekiedy podatki majątkowe mogą uwzględniać stosunki osobiste podatnika. Przykładem jest tu podatek od spadków i darowizn, którego wysokość zależy nie tylko od wartości nabytego prawa majątkowego, lecz również od stosunku osobistego łączącego nabywcę ze zbywcą prawa majątkowego[34]. Grupa podatków majątkowych ma charakter niejednorodny podmiotowo, przedmiotowo i konstrukcyjnie.

W niektórych krajach podatki majątkowe dotyczą także opodatkowania zysku płynącego z kapitału, dywidend, bonów, akcji i obligacji. Współczesne ustawodawstwo posunęło się znacznie dalej. Przy ustalaniu podatków od nieru-

---

[31] E. Ruśkowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe...*, *op. cit.*, s. 24.

[32] H. Litwińczuk, *Podatki majątkowe, System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. III, Wrocław – Warszawa – Kraków – Łódź 1985, s. 333.

[33] A. Komar, *Finanse publiczne w gospodarce rynkowej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Warszawa 1996, s. 206.

[34] A. Komar, *Systemy podatkowe krajów Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 1996, s. 78.

chomości, mimo iż nadal opierają się one na stosunkowo łatwo wymiernych składnikach majątku, są uwzględnione czynniki wskazujące zarówno na wielkość majątku czy dochodu, jak i na osobistą sytuację finansową podatnika czy charakter działania. W ten sposób podatki od nieruchomości straciły swój typowo rzeczowy charakter, nabierając charakteru rzeczowo-osobowego i gospodarczego[35]. W Polsce do kategorii podatków majątkowych zalicza się podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek od spadków i darowizn.

Podatki pośrednie obciążają podatników, nie pozostając w ścisłym związku z ich sytuacją dochodową i majątkową. Pobierane są przy dokonywaniu wydatku, co oznacza, że tylko w sposób pośredni związane są z istnieniem dochodu kupującego. Traktowane są jako podatki ukryte, a ciężary ponoszone przez podatników są anonimowe[36].

Podatki pośrednie umożliwiają przeniesienie przez podatnika ekonomicznego ciężaru podatku na osobę trzecią, np. przez doliczenie podatku do ceny. Opodatkowanie pośrednie dotyczy dochodu zużywanego na zakup dóbr i usług. Podatki te z reguły wliczane są w cenę towaru lub usługi. Dlatego źródło podatku jest pewne i uniemożliwia uchylanie się od ponoszenia ciężaru podatkowego. Wśród podatków pośrednich najczęściej wymienia się podatki od wydatków (konsumpcyjne) i przychodowe.

Źródłem podatków konsumpcyjnych jest dochód wydatkowany[37]. Przedmiotem opodatkowania w podatku konsumpcyjnym jest produkt, towar lub świadczenie (usługa). Przy opodatkowaniu wydatków często jest tak, że ustawowo zobowiązanym do zapłaty podatku jest inny podmiot niż podmiot faktycznie ponoszący materialnie ciężar opodatkowania. Z reguły przy podatkach konsumpcyjnych formalnie płaci je wytwórca lub handlowiec, a w rzeczywistości ich ciężar ponosi nabywca towaru lub usługi, gdyż są one opłacane wraz z ceną. W Polsce przykładami typowych podatków konsumpcyjnych są podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy.

Podatki przychodowe są świadczeniami, które obciążają wszystkie przychody z określonego przedmiotowo źródła osiągane przez dany podmiot, napływające względnie regularnie w określonym czasie, bez uwzględnienia kosztów ich uzyskania. Źródłem przychodu może być działalność wytwórcza, handlowa lub usługowa. Podstawą opodatkowania jest z reguły suma należności uzyskanych z tytułu określonej działalności podlegającej opodatkowaniu. Podatki od przychodów skierowane są na źródło przynoszące określone wartości, nie uwzględniając przy tym konkretnej sytuacji płatniczej osoby uzyskującej owe przychody. W grupie podatków przychodowych najczęściej ujmuje się podatek od towarów i usług oraz podatek od gier.

---

[35] W.A. Gorham (red.), *Property Tax Reform,* Washington 1973, s. 1.

[36] S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2000, s. 213.

[37] J. Jaśkiewiczowa, *Podatki konsumpcyjne, System instytucji prawno-finansowych PRL*, Warszawa, s. 392.

Ze względu na właściciela przedmiotu opodatkowania podatki można podzielić na realne i personalne. Podatki realne nie uwzględniają szczególnych okoliczności występujących po stronie podatnika, tzn. takich, które indywidualizowałyby wymiar podatku. Z reguły podatki realne uiszczają właściciele lub posiadacze określonych rzeczy. Typowym podatkiem realnym jest podatek od nieruchomości. Przeciwieństwem podatków realnych są podatki personalne, które uwzględniają w swej konstrukcji osobistą sytuację podatnika. Należy do nich przede wszystkim podatek dochodowy od osób fizycznych.

1.5. WPŁYW PODATKÓW NA SYTUACJĘ SPOŁECZNO-GOSPODARCZĄ KRAJU

Przekształcenia społeczno-gospodarcze zachodzące w naszym kraju zmieniają warunki funkcjonowania i wymuszają nieustanne poszerzanie wiedzy z zakresu szeroko pojętych finansów, rachunkowości oraz różnych dziedzin prawa. To właśnie dzięki nowym aktom prawnym, tworzeniu nowych instytucji finansowych, reorganizacji samorządu terytorialnego mogły nastąpić istotne zmiany w warunkach funkcjonowania polskich podmiotów gospodarczych[38]. Konkurencja w dobie globalizacji, dotyczy nie tylko przedsiębiorstw, ale także – a może przede wszystkim – państw, a więc i poszczególnych systemów podatkowych. System podatkowy jest bowiem jednym z istotnych determinantów decyzji biznesowych, w tym w szczególności tych dotyczących miejsca lokowania nowych inwestycji.

Począwszy od wczesnych lat 90. polski system podatkowy przechodzi stopniową reformę. Intencją jest, aby system ten zachęcał do inwestowania w Polsce oraz, w konsekwencji, do tworzenia nowych miejsc pracy. Na reformę systemu podatkowego nałożony został proces dostosowawczy prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej. Zaowocowało to harmonizacją naszego prawa podatkowego z prawem unijnym[39].

Jest oczywistym, że obywatele nie lubią płacić podatków. Nie lubią, aż tak bardzo, że wysokie podatki prowadzą do obniżania chęci do pracy. Teoretycznie wyższe podatki obniżają względny koszt „niepracowania", tj. większy podatek zmniejsza różnicę między zyskiem z „pracowania" i „niepracowania". Może to skłonić niektórych podatników do rezygnacji z podjęcia jakiejkolwiek pracy.

Innym ważnym skutkiem wysokich podatków jest wzrost chęci do unikania ich płacenia. Wysokie podatki sprawiają, że osoby o dużych dochodach – np. przedsiębiorcy, gwiazdy filmowe i inni ludzie sukcesu – zmieniają kraj pobytu, wybierając takie kraje, gdzie podatki są niższe. Jeszcze innym efektem wysokich podatków jest ucieczka w szarą strefę ekonomii. Przy zbyt wysokich

[38] B. Kołosowska, M. Dynus, J. Patyk, *Konkurencyjność polskiej gospodarki wobec procesu integracji europejskiej*, Toruń 2006, s. 9.

[39] Marciniuk i Wspólnicy, *System podatkowy*, Spółka Doradztwa Podatkowego, http:\\www.mip.com.pl

podatkach ludzie uznają za racjonalne unikanie ich płacenia, nawet przy znacznym ryzyku poniesienia kary w przypadku wykrycia oszustwa. Coraz częściej podatnicy zaczynają się też zastanawiać nad problemem oceny słuszności czy sprawiedliwości podatków. Ważna jest ocena proporcji poziomu pobieranych podatków i poziomu usług świadczonych przez państwo. Kiedy podatnik widzi, że za jego podatki minister organizuje wystawne bankiety, urzędnik rozbudowuje kwestionariusze podatkowe, a on z powodu wzrostu zagrożenia przestępczością boi się wyjść na ulicę, a gdy zachoruje, musi czekać na wizytę u lekarza w ogromnych kolejkach, to nic dziwnego, że ma poczucie niesprawiedliwej wymiany miedzy sobą a państwem. U wielu podatników narasta przekonanie, że obciążenia podatkowe są za duże w stosunku do otrzymywanych w zamian od państwa usług[40].

W Polsce podatki od kilkunastu lat podnosi się nieustająco, więc faktycznie trudno jest empirycznie udowodnić, że ich obniżka rzeczywiście przyczynia się, chociażby do szybszego wzrostu gospodarczego czy też zmniejszenia bezrobocia. Należy przypuszczać, że podwyżka podatków nie przyczynia się do szybkiego rozwoju kraju, gdyż im wyższe podatki, tym wolniejszy rozwój. Gdy wprowadza się nowe podatki, a stare podnosi, trzeba liczyć się z nieprzyjemnymi konsekwencjami dla gospodarki i społeczeństwa. Można udowodnić jednak, że podatki mają kluczowe znaczenie dla bogactwa narodów. Wystarczy podać przykład Stanów Zjednoczonych, gdzie ekonomista Daniel Mitchell udowodnił, że wysokości podatków stanowych miały wpływ na rozwój gospodarczy i na towarzyszące temu migracje ludności. W ośmiu stanach, w których nie było podatku dochodowego, czyli w Nevadzie, New Hampshire, Południowej Dakocie, Tennessee, Texasie, Waszyngtonie i Wyoming, procentowy wzrost dochodu osobistego był o 15% wyższy niż w tych stanach, w których podatki dochodowe były najwyższe. Co więcej, właśnie te stany, które nie miały podatku dochodowego, ominęła recesja z początku lat 90. Gdy większość stanów borykała się z depresją i dziurami budżetowymi, w tych ośmiu nie tylko nie zanotowano objawów spowolnienia, ale wręcz przeciwnie. Recesja w nich w ogóle nie miała miejsca. Pete Wilson – ówczesny gubernator Kalifornii – próbował ratować w 1990 roku sytuację podwyższeniem podatku dla najbogatszych, myśląc, że w ten sposób zdoła załatać dziurę w budżecie. Efekt był jednak taki, że recesja została pogłębiona, a bogacze czym prędzej wyprowadzili się do bardziej przychylnych im stanów. Z kolei mający tę samą stopę podatkową co Kalifornia stan Michigan dokonał wówczas z inicjatywy gubernatora Johna Englera dokładnie odwrotnej operacji. Podatek dochodowy obniżono, dzięki czemu Michigan o wiele szybciej podniosło się z zapaści niż Kalifornia[41]. Ciekawostką jest fakt, że spora część Amerykanów w obliczu zbliżającej

[40] T. Tyszka, *Reakcje ludzi na wysokie podatki*, Internetowy magazyn zwolenników wolnego rynku, http:\\ www.kapitalizm.republika.pl

[41] S. Moore, *Governors and Drunken Sailors*, „National Review" 2002/6.

się podwyżki podatków migruje wraz z rodzinami i swoimi firmami do sąsiednich stanów, w których podatki pozostają bez zmian lub są obniżane[42].

Europejskim krajem, w którym zdano sobie sprawę, że podatki mają wpływ na poziom rozwoju i wzrostu gospodarczego jest Irlandia. Jeszcze do niedawna był to kraj typowo rolniczy. To właśnie tam swe siedziby i fabryki mają największe firmy komputerowe świata, np. Intel, Microsoft czy IBM. Jedną z prostych przyczyn tego, że światowe giganty wybierają właśnie ten kraj jest podatek liniowy. Jest on zarówno dla firm, jak i Irlandczyków głównym bodźcem do inwestowania na tym terenie. Przyrost PKB w ostatnich latach w Irlandii w granicach 10% był możliwy tylko dlatego, że sprzyjał temu zdrowy system gospodarczy oraz klimat podatkowy. Napływ kapitału na Zieloną Wyspę związany jest z dogodnymi warunkami ekonomicznymi tam panującymi, a przede wszystkim z funkcjonowaniem podatku liniowego.

Istnieje związek przyczynowo-skutkowy między filozofią społeczną i głoszonymi hasłami politycznymi a sposobem funkcjonowania społeczeństwa, zachowaniami poszczególnych jego członków i całych grup społecznych oraz stanem gospodarki. Jeśli głosimy jakąś ideę, to nie możemy się dziwić skutkom, które ona wywołuje[43]. Tak samo każdy podatek wywiera bezpośredni wpływ na alokację zasobów w gospodarce i jest źródłem tak zwanego efektu akcyzowego. Jeżeli coś opodatkowujemy, to z definicji tego czegoś jest mniej. Gdy opodatkowujemy dochód, zmniejszamy go, o czym przekonuje się każdy, kto bezpośrednio rozlicza się z fiskusem. Gdy opodatkowujemy oszczędności, to też jest ich mniej – a w konsekwencji ilość kapitału dostępnego na rynku jest mniejsza. Państwo zabiera podatnikom tę część dochodów, która mogłaby zostać przez nich zaoszczędzona i przeznaczona na finansowanie rozwoju gospodarczego. Zaś rząd przechwytujący pieniądze podatników kieruje się w swoich decyzjach najczęściej kryteriami politycznymi i finansuje te przedsięwzięcia, które mają szanse uzyskać największy poklask klienteli wyborczej, rokując największą „polityczną stopę zwrotu”[44]. Gdy bezpośrednio opodatkowujemy kapitał, też jest go mniej, albowiem kapitał wybiera takie miejsca inwestycji, w których fiskus nie jest nadmiernie zachłanny, a spodziewane zyski są najwyższe. Jeśli zmniejsza się ilość kapitału, którym można finansować inwestycje, to ilość inwestycji zostaje ograniczona. Mniejsze inwestycje z kolei to zmniejszenie ilości pracy dostępnej na rynku. Gdy dodatkowo opodatkowujemy tę pracę, jest jej jeszcze mniej. Mniej pracy oznacza większe bezrobocie, a w konsekwencji mniejszy popyt wewnętrzny. Jeśli równocześnie opodatkowujemy konsumpcję (VAT, cło, akcyza), to popyt zmniejsza się jeszcze bardziej. W konsekwencji

---

[42] P. Toboła-Pertkiewicz, *Prawda o podatkach*, Internetowy magazyn zwolenników wolnego rynku, http:\\ www.kapitalizm.republika.pl

[43] R. Gwiazdowski., *Podatki mają konsekwencje*, Internetowy magazyn zwolenników wolnego rynku, http:\\ www.kapitalizm.republika.pl

[44] R. Gwiazdowski., *Podatki mają konsekwencje*, Internetowy magazyn zwolenników wolnego rynku, http:\\ www.kapitalizm.republika.pl

zmniejsza się produkcja, na którą brakuje zapotrzebowania, a zatem zmniejsza się jeszcze bardziej zapotrzebowanie na siłę roboczą i jeszcze bardziej rośnie bezrobocie. Tempo wzrostu gospodarczego maleje. Dochody budżetu spadają, a pogarszająca się sytuacja rodzi presję społeczną na zwiększenie wydatków socjalnych – a więc wydatki budżetu rosną. Rośnie też deficyt budżetowy, którego sfinansowanie pochłania coraz większą część i tak zbyt niskich oszczędności. Sprawia to, że mimo spadającej inflacji stopy procentowe są nadal wysokie – koło przyczyn i skutków się zamyka, stagnacja gospodarcza przybiera na sile. Jak można zauważyć, podatki mają swoje konsekwencje[45]. Dlatego tak ważne jest, aby umiejętnie i odpowiednio do sytuacji społeczno-gospodarczej ukształtować system dochodów podatkowych.

W obliczu nasilającej się konkurencji wynikającej z globalizacji Polska potrzebuje radykalnych zmian w systemie podatkowym wspierającym przedsiębiorczość. W Polsce trwa obecnie dyskusja na temat efektywności wydatków publicznych. Niezależnie od jej rezultatów, na kilka najbliższych lat wielkość dochodów podatkowych jest zdeterminowana z jednej strony przez wysoki deficyt i dług publiczny, a z drugiej strony przez świadomość, że wzrost obciążeń podatkowych niekorzystnie wpłynie na tempo rozwoju gospodarczego. Dlatego powinno się dążyć do zmniejszenia obciążeń podatkowych obywateli mierzonych udziałem podatków w dochodach. Dyskusja wokół reformy podatkowej powinna się więc toczyć nie wokół kwestii wysokości (stawek) podatków, ale wokół problemu, w jaki sposób zgromadzić określone wpływy do budżetu.

Funkcjonowaniu systemów podatkowych nieodłącznie towarzyszy realizacja dwóch celów – fiskalnego i pozafiskalnego[46]. Od systemu podatkowego oczekuje się przede wszystkim wypełniania funkcji fiskalnych, gdyż temu służyć powinny podatki. Funkcje społeczne (redystrybucja) czy propagowanie pewnych działań gospodarczych należy realizować innymi efektywniejszymi narzędziami. Obecnie w większości krajów (w tym i w Polsce) systemy podatkowe realizują również funkcje pozafiskalne. Państwa UE, jak i inne kraje OECD stosują różnorodne ulgi w systemie podatkowym, w tym w podatkach dochodowych. Jednakże, z drugiej strony, zauważalna jest tendencja do ograniczania pozafiskalnych zadań systemu podatkowego. Zmiany w systemie podatkowym powinny określić optymalną strukturę dochodów podatkowych oraz parapodatkowych, a w odniesieniu do poszczególnych podatków określić przede wszystkim bazę podatkową i wysokość stawek. Następnie należy przystąpić do prac legislacyjnych, zwracając dużą uwagę na prostotę, jednoznaczność i przejrzystość tworzonego prawa. Istotne znaczenie ma również promowanie

[45] R. Gwiazdowski, *Podatki mają konsekwencje*, Internetowy magazyn zwolenników wolnego rynku, http:\\ www.kapitalizm.republika.pl

[46] A. Krajewska, *Podatki – Unia Europejska, Polska, kraje nadbałtyckie*, PWE, Warszawa 2004, s. 48.

takich rozwiązań w mechanizmie ustalania i pobierania podatku, które będą jak najmniej uciążliwe dla podatnika[47].

1.6. PODSUMOWANIE

Każdy związek publiczno-prawny (państwo, gmina) dba o określenie źródeł i form dochodów budżetowych w celu zdolności do pełnienia przezeń funkcji fiskalnych i pozafiskalnych. Dlatego odpowiednio ukształtowana konstrukcja podatku powinna być wyrazem koncepcji co do pozycji, znaczenia i roli, jaką dany podatek ma odegrać. Wyjaśnienie rodzajów podatków i ich elementów konstrukcyjnych pozwala na zrozumienie zakresu ingerencji państwa w sferę podziału dochodu i uzmysławia podatnikowi jego wkład w realizację wybranych koncepcji społeczno-politycznych. Poszczególne podatki (w tym podatek od nieruchomości), mimo iż mają odrębną specyfikę, charakter i uwarunkowania, realizują określone idee, pozyskiwane są przede wszystkim w celu pokrycia wydatków publicznych. Z uwagi na to ich kształt, pozycja, znaczenie oraz funkcje, jakie powinny spełniać, nie mogą być przypadkowe.

Od dobrze skonstruowanego systemu podatkowego wymaga się przede wszystkim, aby:

- wspierał rozwój gospodarczy, tzn. żeby zachęcał do inwestowania, innowacji i tworzenia miejsc pracy,
- zapewniał określone i stabilne dochody podatkowe przy możliwie małych negatywnych konsekwencjach dla gospodarki,
- społecznie akceptowalnie rozkładał obciążenia podatkowe,
- był przyjazny, przejrzysty, prosty[48].

[47] Ministerstwo Finansów, *Strategia podatkowa*, Warszawa 2004.
[48] *Ibidem.*

2. GENEZA PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI ORAZ JEGO KONSTRUKCJA PRAWNA

2.1. GENEZA PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI W POLSCE

Podatek od nieruchomości należy do obciążeń o długich tradycjach fiskalnych. Rodzaj tego opodatkowania wywodzi się z okresu, gdy posiadanie majątku stanowiło widoczny przejaw bogactwa. Jako podatek gruntowy znany był już w starożytności pod nazwą „*fugatio*". Nakładany był na majątki rolne na podstawie szacunku ich wartości. W okresie średniowiecza podatki od nieruchomości nakładane były na domy i inne zabudowania w zależności od liczby kominów, okien i drzwi. W Polsce, w dobie Piastów, podatek od nieruchomości funkcjonował jako tak zwane „podworowe"[49], czyli czynsz za place, na których budowano domy. W późniejszym okresie opłatę za dom stanowiło „podymne", dzieląc dymy miejskie i wiejskie na wiele kategorii, w zależności od rodzaju zabudowań i ich położenia. Podatek od nieruchomości występował także w XIX w. i w pierwszej połowie XX w. jako tak zwany „podatek domowy". Funkcjonował również w okresie II Rzeczypospolitej, gdzie był podatkiem państwowym. Został on określony w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 roku o wymiarze i poborze państwowego podatku od nieruchomości w gminach miejskich oraz od niektórych budynków w gminach wiejskich[50].

Przedmiot podatku w gminach miejskich stanowiły: domy mieszkalne z należącymi do nich zabudowaniami gospodarczymi, ogrodami i sadami, podwórzami, fabryki, teatry, łaźnie, budowle położone na gruntach miejskich oraz place zajęte na przedsiębiorstwa handlowe i składy towarowe. W gminach wiejskich przedmiotem podatku były budynki o charakterze dochodowym lub zarobkowym, niezwiązane z produkcją rolną. Podstawą wymiaru podatku, w myśl rozporządzenia, było komorne ustalone przez ustawę o ochronie lokatorów lub wartość czynszowa wynajętej nieruchomości. Poborem podatku na obszarze gmin miejskich zajmował się magistrat, a poza obszarem tych gmin wydział powiatowy przy pomocy zarządów gmin wiejskich. Od 1933 roku wymiarem i poborem podatku zajmowały się urzędy skarbowe. W konstrukcji podatku od nieruchomości uwzględniono także zwolnienia od podatku, które dotyczyły: nieruchomości państwowych oraz prywatnych zajmowanych bezpłatnie na użytek państwa i związków komunalnych, nieruchomości prawnie uznanych związków i instytucji wyznaniowych, naukowych i oświatowych, dobroczynnych i związków komunalnych, jeżeli nie przynosiły dochodu z wynajmu. Zwolnieniu podlegały także budynki kolei prywatnych, nie przynoszące docho-

[49] M. Czochański, *Podymne, czyli powrót do przyszłości*, Wycena nr 2 (31), 1997, s. 16.

[50] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17.06.1924 roku o wymiarze i poborze państwowego podatku od nieruchomości w gminach miejskich oraz od niektórych budynków w gminach wiejskich (Dz.U. RP nr 51, poz. 523).

dów z wynajmu, budynki nie zamieszkane z powodu złego stanu lub nie użytkowane przez zakład handlowy lub przemysłowy, budynki nieprzynoszące więcej niż 25 złotych komornego rocznie. Zwolnione z podatku były także domy mieszkalne i przemysłowe (na gruntach gmin miejskich) związane z produkcją rolną oraz nieruchomości korzystające z ulg dla nowo wznoszonych budowli.

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14 stycznia 1936 roku o podatku od nieruchomości[51] był kolejnym etapem rozwoju polskiego podatku od nieruchomości. Dekret rozgraniczał podatek gruntowy związany z gospodarką rolną od podatku od nieruchomości. Zgodnie z dekretem przedmiotem podatku od nieruchomości w gminach miejskich były różnego rodzaju nieruchomości z wyłączeniem gruntów nie zabudowanych o powierzchni ponad 5000 m^2, użytkowanych jako pola uprawne, łąki, pastwiska, sady, ogrody oraz grunty znajdujące się pod lasami i wodami użytkowanymi dla celów hodowli ryb albo rybołówstwa. W gminach wiejskich przedmiot podatku stanowiły budynki z należącymi do nich budowlami ubocznymi, placami i podwórzami niezwiązane z gospodarstwem rolnym, ogrodniczym lub leśnym używane w całości lub części na podstawie umowy najmu. Opodatkowaniu podlegały również budynki z należącymi do nich budowlami ubocznymi, podwórzami i placami związane z gospodarstwem rolnym, leśnym lub ogrodniczym, używane na podstawie umowy dzierżawy, której przedmiotem są wyłącznie budynki, a nie gospodarstwa jako całość. Za podstawę wymiaru podatku w roku podatkowym (roku kalendarzowym) służył czynsz z tytułu najmu lub dzierżawy należny za rok poprzedzający rok podatkowy. Dla nieruchomości lub ich części niebędących przedmiotem najmu lub dzierżawy, za podstawę opodatkowania przyjmowano wartość czynszową, ustalaną w wysokości czynszu, jaki zostałby uzyskany w razie wynajęcia. Dla budynków z należącymi do nich budowlami ubocznymi, placami i podwórzami oraz dla gruntów niezabudowanych, dla których nie można było ustalić czynszu lub wartości czynszowej, podstawą opodatkowania była wartość obiegowa. Wartość ta ustalana była na podstawie cen płaconych za takie same lub podobne nieruchomości w roku poprzedzającym rok podatkowy. W przedsiębiorstwach prowadzących księgi handlowe wartością obiegową była natomiast wartość ujmowana w bilansie za ostatni okres operacyjny, poprzedzający rok podatkowy. Stawki podatku wahały się od 8 do 12%. Ówcześnie podatek od nieruchomości stanowił dochód budżetu państwa, jednak związki samorządu terytorialnego były uprawnione do poboru na swoją rzecz dodatku do tego podatku. Maksymalne stawki dodatku do państwowego podatku od nieruchomości określane były okólnikami Ministra Spraw Wewnętrznych. Na liście zwolnień od podatku znajdowały się nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa, związków samorządowych i międzykomunalnych, instytucji ubezpieczeń społecznych, instytucji oświatowych i dobroczynnych, jeżeli nie przynosiły dochodu, grunty pod drogami i torami kolejowymi, szpitale itp.

[51] Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14.01.1936 roku o podatku od nieruchomości (Dz.U. RP nr 3, poz. 14).

Podatek od nieruchomości funkcjonujący w okresie II Rzeczypospolitej charakteryzował się elementami podatku przychodowego, gdyż nawiązywał do wpływów wynikających z posiadania danej nieruchomości.

Kolejnym aktem prawnym, regulującym funkcjonowanie podatku od nieruchomości po wojnie, był dekret z dnia 20 marca 1946 roku o podatkach komunalnych[52]. Konstrukcja podatku ujęta w tym dekrecie zbliżona była do tej z dekretu obowiązującego w 1936 roku, z tym że nowy podatek od nieruchomości został w pełni przekazany na rzecz samorządu terytorialnego. Komunalny charakter podatku od nieruchomości utrzymywał się do 1950 roku, kiedy zniesiono podział administracji publicznej na rządową i samorządową.

Zgodnie z ustawą z dnia 26 lutego 1951 roku o podatkach terenowych[53] opodatkowaniu podlegały grunty i budynki niezwiązane z gospodarstwem rolnym lub używane na cele nierolnicze. Podstawą opodatkowania dla budynków będących przedmiotem najmu lub dzierżawy był czynsz należny za rok podatkowy, dla budynków niewynajmowanych i niewydzierżawianych – wartość czynszowa ustalana za rok podatkowy. Za podstawę opodatkowania budynków będących we władaniu podmiotów gospodarki uspołecznionej przyjęto wartość stanowiącą podstawę amortyzacji, a dla gruntów użytkowanych przez te podmioty – wartość bilansową tych gruntów z dnia 1 stycznia roku podatkowego. Dla pozostałych budynków i gruntów podstawę opodatkowania stanowiła ich wartość bieżąca ustalana na dzień 1 stycznia roku podatkowego. Stawki podatku wahały się od 1% w stosunku do wartości bieżącej gruntów do 25% w stosunku do czynszu lub wartości czynszowej.

Konstrukcja podatku od nieruchomości określona w kolejnym dekrecie z dnia 20 maja 1955 roku o podatkach i opłatach terenowych[54] nie wprowadzała żadnych zmian dotyczących przedmiotu i podstawy opodatkowania odnoszącej się do budynków. Zmiana związana była tylko z podstawą opodatkowania gruntów, którą stała się powierzchnia gruntów wyrażona w metrach kwadratowych. Stawki podatkowe ustalono w formie kwotowej odnoszącej się do jednego metra kwadratowego gruntu.

O kolejnych zmianach dotyczących podatku od nieruchomości, a w szczególności podstawy opodatkowania stanowiła ustawa z dnia 19 grudnia 1975 roku o niektórych podatkach i opłatach terenowych[55]. Zgodnie z ustawą za podstawę opodatkowania budynków użytkowanych przez jednostki gospodarki uspołecznionej przyjęto wartość budynku będącą podstawą amortyzacji, dla budynków i gruntów wynajętych lub wydzierżawionych – czynsz za rok podat-

[52] Dekret z dnia 20.03.1946 roku o podatkach komunalnych (Dz.U. z 1947 r., nr 40, poz. 198).

[53] Ustawa z dnia 26.02.1951 roku o podatkach terenowych (Dz.U. nr 14, poz. 110).

[54] Dekret z dnia 20.05.1955 roku o podatkach i opłatach terenowych (Dz.U. nr 21, poz. 136).

[55] Ustawa z dnia 19.12.1975 roku o niektórych podatkach i opłatach terenowych (Dz.U. nr 45, poz. 229)

kowy. Nowym elementem podstawy opodatkowania była powierzchnia budynku stosowana do naliczania podatku od budynków i gruntów niewynajmowanych i niewydzierżawianych, stanowiących własność osób fizycznych lub prawnych, nie będących jednostkami gospodarki uspołecznionej. Ustawodawca zrezygnował z dotychczasowej podstawy naliczania podatku (wartości czynszowej) na rzecz nowej – powierzchni użytkowej budynku. Stawki podatkowe określała w drodze rozporządzenia Rada Ministrów.

W ustawie z dnia 26 lutego 1982 roku o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej[56] ustalono nowe zasady opodatkowania nieruchomości będących we władaniu jednostek gospodarki uspołecznionej. Rozdzielono dotychczasowy podatek od nieruchomości na dwie odrębne konstrukcje – podatek od nieruchomości pobierany od jednostek gospodarki uspołecznionej i podatek od nieruchomości pobierany od osób fizycznych i podmiotów nieuspołecznionych. Zgodnie z ustawą opodatkowane były budynki i budowle przeznaczone na cele użytkowe oraz grunty (oprócz gruntów przeznaczonych na cele rolnicze). Dla budynków i budowli za podstawę opodatkowania przyjęto ich wartość będącą podstawą amortyzacji, a dla gruntów podstawę stanowiła ich powierzchnia. Na liście zwolnień od podatku znalazły się państwowe przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, zakłady budżetowe, budynki przeznaczone na cele mieszkalne oraz budowle i grunty związane z tymi budynkami oraz budynki, budowle i grunty stanowiące własność kolei.

Podatek od nieruchomości pobierany od osób fizycznych i prawnych niebędących jednostkami gospodarki uspołecznionej uregulowany został ustawą z dnia 14 marca 1985 roku o podatkach i opłatach lokalnych[57]. Opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegały budynki lub ich części (z wyjątkiem lokali mieszkalnych w domach wielomieszkaniowych nabytych na własność od państwa), grunty nie objęte przepisami o podatku rolnym oraz obiekty mieszkalne i użytkowe niezłączone trwale z gruntem[58]. Za podstawę opodatkowania dla budynków podlegających ustawowemu ubezpieczeniu przyjęto ich wartość ustaloną według cennika dla celów tego ubezpieczenia. Podstawą opodatkowania dla pozostałych była powierzchnia użytkowa tych budynków, a dla gruntów – powierzchnia tych gruntów. Stawki podatku określała Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Jednak radom narodowym, przyznano na mocy ustawy prawo do podwyższania i obniżania stawek podatkowych w określonych granicach. Zwolnieniu z podatku od nieruchomości podlegały budynki mieszkalne lub ich części zajmowane na podstawie decyzji administracyjnej o przydziale lokalu oraz budynków mieszkalnych związanych z gospodarstwem rolnym.

---

[56] Ustawa z dnia 26.02.1982 roku o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej (Dz.U. z 1984 r., nr 16, poz. 75).

[57] Ustawa z dnia 14.03.1985 roku o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. nr 12, poz. 50).

[58] A. Borodo, *Podatek od nieruchomości w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, Toruń 1995, s. 31.

Ustawą z dnia 28 grudnia 1989 roku o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania[59] zostało wprowadzone ujednolicenie dotyczące opodatkowania podatkiem od nieruchomości wszystkich podmiotów gospodarki uspołecznionej i nieuspołecznionej oraz ludności. Zgodnie z tą ustawą objęte podatkiem zostały budynki lub ich części, budowle związane z prowadzeniem działalności, grunty nie objęte przepisami o podatku rolnym lub objęte tymi przepisami, ale związane z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza. Podstawą opodatkowania dla budynków mieszkalnych podlegających ustawowemu ubezpieczeniu była wartość ustalana dla potrzeb tego ubezpieczenia. Powierzchnia użytkowa budynku była podstawą naliczania podatku dla pozostałych budynków oraz części budynków mieszkalnych zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. Dla budowli podstawę wymiaru podatku stanowiła ich wartość początkowa określona w przepisach o amortyzacji, a dla gruntów – ich powierzchnia. Stawki podatkowe określane były przez Ministra Finansów w rozporządzeniu. Zwolnione z opodatkowania były budynki mieszkalne, oświatowe, związane z działalnością w zakresie kultury, służby zdrowia i opieki społecznej, przedsiębiorstwa użyteczności publicznej i wiele innych.

Podatek od nieruchomości stosowany i poddawany zmianom w Polsce w okresie II Rzeczypospolitej i po 1945 roku istnieje do chwili obecnej. Jednak na przestrzeni lat następowało przejście od prymitywnych form opodatkowania do bardziej nowoczesnych, uwzględniających kryteria ekonomiczne i socjalne wpływające na wysokość wymiaru podatku. Z biegiem czasu takie elementy konstrukcji podatku (podstawa opodatkowania) jak czynsz najmu lub dzierżawy, wartość czynszowa, wartość budynku zostały zastępowane nową, łatwiejszą do ujęcia miarą, a mianowicie powierzchnią użytkową budynku. Podatek od nieruchomości na przełomie ostatnich czterdziestu lat ze świadczenia całkowicie opartego na różnie określanej wartości nieruchomości, przekształcił się w podatek wymierzany na podstawie powierzchni, z wyjątkiem dotyczącym budowli.

Obecnie od 1991 roku podatek od nieruchomości jest podatkiem samorządowym (lokalnym), ściśle, fizycznie związanym z terenem, co nie doprowadza do niekorzystnej ucieczki podatnika z danego obszaru. Stanowi on dochód publicznoprawny gminy, w którym określone władztwo podatkowe posiadają jej organy. Prosta konstrukcja i forma poboru podatku, przy niezbyt wyspecjalizowanym lokalnym aparacie administracyjnym, przesądza o jego lokalnym charakterze.

Współczesne prawne problemy podatku od nieruchomości uregulowane zostały w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokal-

[59] Ustawa z dnia 28.12.1989 roku o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania (Dz.U. nr 74, poz. 443).

nych[60]. W ustawie tej utrzymuje się niektóre rozwiązania dotyczące podatku od nieruchomości ujęte w akcie prawnym z 1989 roku o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania. Do rozwiązań tych należy:

- ujednolicenie zasad opodatkowania dla wszystkich podmiotów gospodarczych (uspołecznionych i nieuspołecznionych) i osób fizycznych, bez względu na przynależność sektorową,
- częściowe zaniechanie ustawowych zwolnień z opodatkowania, a w szczególności dla podmiotów uspołecznionych,
- przyznanie radom gmin uprawnień w zakresie stanowienia ostatecznych stawek podatku.

2.2. POZYCJA PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI W POLSKIM SYSTEMIE PODATKOWYM NA TLE INNYCH OBCIĄŻEŃ PODATKOWYCH

Ważne znaczenie dla realizacji zadań w zakresie publicznej gospodarki finansowej mają instrumenty finansowe. Podstawowymi instrumentami prawnofinansowymi w zakresie dochodów publicznych są podatki. Służą one przesuwaniu środków pieniężnych między różnymi podmiotami i na różnych zasadach. W państwach gospodarki rynkowej istnieją różne i niekiedy złożone konstrukcje podatkowe umożliwiające uzyskiwanie podatkowych dochodów publicznych. Na nich skupiona jest uwaga nie tylko organów publicznych uprawnionych do nakładania i pobierania podatków, ale i podmiotów zobowiązanych do ich uiszczania.

Każdy system podatkowy składa się z wielu podatków, które odgrywają różną rolę fiskalną, gospodarczą, polityczną i społeczną. Podatki mają odmienny charakter, połączone są z inną sferą stosunków ekonomicznych, społecznych i prawnych.

Współcześnie żyjemy w państwie podatkowym, które bezpośrednio lub pośrednio uczestniczy w finansowych sukcesach obywateli i wynikach finansowych podmiotów gospodarczych[61]. Jednak podatki niosą za sobą dla wszystkich podmiotów zobowiązanych do ich zapłaty poczucie niezadowolenia i ciężaru.

W polskim systemie podatkowym podstawową rolę fiskalną odgrywają: podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek dochodowy od osób prawnych, które zalicza się do grupy obciążeń bezpośrednich oraz podatek od towarów i usług, a także podatek akcyzowy, zaliczane do grupy obciążeń pośrednich. Z punktu widzenia wspólnoty terytorialnej, na rzecz której są przekazywane, podatki te są obciążeniami państwowymi. W stosunku do głównych podatków polskiego systemu podatkowego (podatki dochodowe, VAT, akcyza)

[60] Ustawa z dnia 12.01.1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2002 r. nr 9, poz. 31 z późn. zm.).

[61] W. Wittmann, *Steuerstaat*, Munchen 1986, s. 69.

funkcję uzupełniającą (dodatkową) pełni między innymi podatek od nieruchomości[62]. W pełnym wymiarze pozyskiwany jest on na rzecz gminy.

Podatki dochodowe pobierane są od osiąganych dochodów, rozumianych jako nadwyżka przychodów nad kosztami ich uzyskania. Zasadniczą korzyścią dochodowych podatków bezpośrednich jest to, że przynoszą one duże zyski w stosunku do kosztów. Są stosunkowo pewne i równe, ponieważ najbardziej obciążają tych, którzy mogą sobie pozwolić na ich płacenie. Podatki dochodowe realizują zasadę opodatkowania podatnika według jego zdolności podatkowej, kumulując wszystkie przychody ze wszystkich źródeł, dając tym samym pełen obraz jego sytuacji materialnej. W konstrukcji tego podatku możliwa jest do uwzględnienia sytuacja osobista podatnika i jego stan rodzinny[63]. Personalny charakter podatku dochodowego przeciwstawiany jest realnemu podatkowi od nieruchomości, który pobierany jest niezależnie od tego, kto jest aktualnym właścicielem lub posiadaczem nieruchomości oraz jaka jest jego sytuacja osobista. Za pośrednictwem podatków dochodowych od osób fizycznych można najlepiej realizować zasadę sprawiedliwości podatkowej poprzez stosowanie zwolnień, ulg, odpowiedniej skali podatkowej[64]. Opodatkowanie bezpośrednim podatkiem dochodowym stanowi skuteczną metodę regulowania gospodarki. Na tle ogólnych dochodów budżetu państwa podatek dochodowy od osób fizycznych stanowił 13,28%[65]. Główną wadą tego typu podatków jest to, iż zniechęcają one do wytężonej pracy. Wysokie progi podatku dochodowego zwiększają korzyści wynikające z unikania płacenia tego typu obciążenia przez odkrywanie luk w prawie. Poważną wadą wysokich podatków dochodowych jest odpychanie kapitału zagranicznego i zachęcanie tym samym rodzimych przedsiębiorstw do inwestowania za granicą, np. w „rajach podatkowych". Bezpośrednie podatki dochodowe od osób prawnych redukują kapitał dostępny do reinwestowania. Obniża to w konsekwencji wydajność, gdyż nowsze wyposażenie oznacza zazwyczaj szybszą pracę i zwiększenie produkcji. Trudno mówić o sprawiedliwości podatku dochodowego od osób prawnych, gdyż raz opodatkowany dochód, np. spółki akcyjnej, przechodzi do rąk akcjonariuszy, którzy z kolei muszą go wykazać w deklaracji i od niego ponownie zapłacić podatek. W takim przypadku ciężar podatkowy spada dwa razy na ten sam dochód[66]. W tym przypadku mówi się o podwójnym opodatkowaniu. W 2009 roku wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych stanowiły 10,93% ogólnych dochodów budżetowych[67].

Główną korzyścią podatków pośrednich (VAT) jest fakt, że obejmują one swoim zasięgiem większą część społeczeństwa, a płatnik często nie zdaje sobie

[62] H. Haller, *Finanzpolitik. Grundlagen und Hauptprobleme*, Tubingen 1972, s. 266.
[63] H. Litwińczuk, *Opodatkowanie rodziny*, Warszawa 1989, s. 185.
[64] R. Mastalski, *Prawo podatkowe II, Część szczegółowa*, Warszawa 1996, s. 46 i n.
[65] J.K. Kowalski, *Mniejsza dziura w kasie*, „Gazeta Prawna" 2004/234, s. 13.
[66] R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935, s. 277.
[67] J.K. Kowalski, *op. cit.*, s. 13.

sprawy, że nabywając dane dobro czy korzystając z usługi właśnie go uiszcza. Bez podatków pośrednich, w tym podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, państwo mogłoby mieć trudności z zebraniem środków potrzebnych do sfinansowania swojej działalności publicznej. Wpływy z podatków pośrednich stanowiły w 2009 roku aż 58,76% ogólnych dochodów budżetu państwa[68]. Miały zatem duże znaczenie fiskalne. Opodatkowanie pośrednie, rozkładając obciążenia na większość obywateli, promuje poczucie społecznej odpowiedzialności. Podatek pośredni VAT nie ma zniechęcającego wpływu na wysiłek, może go nawet wzmóc, jeśli dotyczyć będzie pożądanych dóbr i usług[69]. Podatek pośredni od towarów i usług jest podatkiem od wartości dodanej, ma charakter podatku wielofazowego netto, dzięki czemu eliminuje narastanie i kumulowanie się należności podatkowych[70]. Wadą podatków pośrednich jest to, że bardziej obciążają one ludzi biednych niż bogatych. Większą część dochodów osoby biednej pochłania podatek VAT przy zakupie tego samego dobra niż osoby zamożnej. Często wśród wad podatków pośrednich wymienia się brak bezstronności, ponieważ przed podatkami tymi można się uchylić, powstrzymując się np. od korzystania z opodatkowanych artykułów.

Duże znaczenie fiskalne ma akcyzowy podatek pośredni, który stanowi średnio 40% całości wpływów z podatków pośrednich. Dotyczy on ściśle określonych rodzajowo towarów. W odróżnieniu od podatku od towarów i usług, podatek akcyzowy nie podlega potrąceniu i jest elementem kosztu u podatnika. Dlatego kwota akcyzy jest wliczana do podstawy opodatkowania podatkiem VAT. Mimo iż akcyza ma wysoką wydajność fiskalną, to charakteryzuje się wysokimi stawkami, niespotykanymi w innych podatkach.

Podatki bezpośrednie (dochodowe) i pośrednie (obrotowe – VAT) funkcjonują w sferze działalności gospodarczej. Związane są one z produkcją, sprzedażą, osiąganiem dochodów, kształtowaniem się kosztów, zmianami w zakresie popytu i podaży, aktualną polityką gospodarczą, a także procesami gospodarczymi zachodzącymi w świecie. Związek innych podatków, w tym podatku od nieruchomości, z działalnością gospodarczą nie jest już tak ścisły. Podatek od nieruchomości związany jest w szczególności z celami nieprodukcyjnymi (mieszkaniowymi), w niektórych tylko przypadkach wiąże się z wykorzystaniem nieruchomości w celach gospodarczych.

Klasyfikując podatki polskiego systemu podatkowego, podatek od nieruchomości można zaliczyć do grupy:

a) podatków samorządowych (lokalnych), ponieważ:

- jest on podatkiem ściśle, fizycznie związanym z terenem, co uniemożliwia „ucieczkę" podatników z danego obszaru,

[68] J.K. Kowalski, *op. cit.*, s. 13.
[69] G. Whitehead, *op. cit.*, s. 486.
[70] D. Gotz-Kozierkiewicz, *VAT – podatek od towarów i usług*, Warszawa – Katowice 1992, s. 37.

- konstrukcja podatku jest stosunkowo prosta, co czyni z niego model podatku odpowiadający charakterowi i istocie podatków lokalnych,
- istnieje ścisłe powiązanie między przeznaczeniem nieruchomości, sposobem jej wykorzystania, remontami a zadaniami władz lokalnych,
- opodatkowanie nieruchomości opiera się na prostych formach poboru, co jest istotne przy niezbyt rozbudowanym lokalnym aparacie administracyjnym,
- zasila on bezpośrednio i w pełnym wymiarze budżet lokalny, stanowiąc istotne źródło dochodów własnych samorządu terytorialnego,
- określone władztwo podatkowe posiadają przewidziane ustawowo organy gminy[71],
- nie nawiązuje on do kryterium sektorowości, a więc zasady opodatkowania są jednolite dla wszystkich podmiotów gospodarczych bez względu na przynależność sektorową[72];

b) podatków majątkowych, ponieważ:

- przedmiot i podstawa opodatkowania dotyczy posiadania majątku lub jego części (nieruchomości zabudowane i niezabudowane lub ich części),
- podatek od nieruchomości jest skierowany na odpowiednio zdefiniowaną w przepisach podatkowych nieruchomość, co świadczy o typowo rzeczowym a nie personalnym charakterze tego podatku;

c) podatków realnych, ponieważ:

- pobór podatku nie zależy od tego, kto jest aktualnym właścicielem lub posiadaczem nieruchomości,
- podatek od nieruchomości nie uwzględnia szczególnych okoliczności płatniczych występujących po stronie podatnika, tzn. takich, od których zależałaby wysokość obciążenia podatkowego,
- osoba podatnika jest podporządkowana przedmiotowi obciążonemu podatkiem.

2.3. CHARAKTERYSTYKA ELEMENTÓW KONSTRUKCJI PRAWNEJ WSPÓŁCZESNEGO PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI

Każdy podatek zbudowany jest z pewnych zmiennych elementów, tworzących jego konstrukcję prawną. Należą do nich: przedmiot i podmiot podatku, podstawa opodatkowania i stawki podatkowe, ulgi i zwolnienia oraz tryb i warunki płatności. Art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[73] jednoznacznie ogranicza do rangi ustawowej katalog źródeł prawa, w których składowe owej konstrukcji można określić. Podstawowe zadanie ustawodawcy stanowi precyzyjne określenie tych elementów, tzn. stanów faktycznych i prawnych podlega-

[71] E. Tegler, *Finansowanie gmin*, Zielona Góra 1995, s. 30.
[72] J. Adamiak, A. Borodo, *Finanse komunalne w Polsce*, TNOiK, Toruń 1994, s. 107.
[73] Ustawa z dnia 02.04.1997 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002 r. nr 9, poz. 84 z późn. zm.).

jących opodatkowaniu, zakresu podmiotowego podatku, ujęcie podstawy opodatkowania i kształtu stawek podatkowych.

Dla prawidłowego i pełnego spojrzenia na prawną konstrukcję podatków należy jeszcze wskazać trzy kluczowe pojęcia: obowiązku podatkowego, zobowiązania podatkowego i podatnika.

Obowiązek podatkowy zdefiniowany jest w art. 4 Ordynacji podatkowej[74]. To wynikająca z ustaw podatkowych, nieskonkretyzowana powinność przymusowego świadczenia pieniężnego w związku z zaistnieniem zdarzenia określonego w tych ustawach. Przy czym zdarzeniem tym może być nie tylko jakaś czynność prawna, ale również trwały stan, jak np. istnienie nieruchomości o określonym przeznaczeniu i jej posiadanie przez podatnika.

Art. 5 Ordynacji definiuje zobowiązanie podatkowe jako wynikające z obowiązku podatkowego zobowiązanie podatnika do zapłacenia na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu albo gminy podatku w wysokości, w terminie oraz w miejscu określonym w przepisach prawa podatkowego.

Podatnikiem, w ujęciu ogólnym zgodnie z art. 7 § 1 tej ustawy jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nie mająca osobowości prawnej, podlegająca na mocy ustaw podatkowych obowiązkowi podatkowemu. Należy jednak wskazać, że § 2 tego przepisu pozwala na odmienne definiowanie tego pojęcia przez ustawy podatkowe. Często definicja ta jest uzupełniana o dodatkowe cechy, jakie winna owa osoba lub jednostka spełniać by być podatnikiem danego, skonkretyzowanego podatku.

Ujmując zatem wzajemne zależności tych pojęć: obowiązek podatkowy jest ogólny, nieskonkretyzowany, w nim bierze źródło zobowiązanie podatkowe konkretnego podatnika, który dalej płaci podatek zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy podatkowej.

Do elementów konstrukcyjnych współczesnego podatku od nieruchomości zalicza się: podmiot podatku, przedmiot opodatkowania, podstawę opodatkowania i stawki podatkowe, tryb i warunki płatności oraz zwolnienia od podatku.

2.3.1. Podmiot podatku

Podmiotem podatku jest każda ze stron stosunku podatkowego, a więc podatnik jako osoba zobowiązana do zapłaty podatku (podmiot bierny) i państwo albo jednostka samorządu terytorialnego jako podmiot uprawniony do otrzymania świadczenia podatkowego (podmiot czynny). Podmiot bierny (podatnik) określany jest w sposób generalny przez wskazanie, kto na podstawie ustawy zobowiązany jest do poniesienia ciężaru podatkowego.

[74] Ustawa z dnia 29.08 1997 roku – Ordynacja podatkowa (Dz.U. nr 160, poz. 1083 z późn. zm.).

W myśl art. 3 ust.1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych[75] do zapłaty podatku od nieruchomości zobowiązane są: osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne, w tym spółki niemające osobowości prawnej, które są:

- właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych,
- posiadaczami samoistnymi nieruchomości lub obiektów budowlanych,
- użytkownikami wieczystymi gruntów,
- posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie:
  - wynika z umowy zawartej z właścicielem, Agencją Nieruchomości Rolnych lub z innego tytułu prawnego, z wyjątkiem posiadania przez osoby fizyczne lokali mieszkalnych nie stanowiących odrębnych nieruchomości,
  - jest bez tytułu prawnego.

Osoby prawne to według art. 33 Kodeksu cywilnego[76] Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną, tzn. zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków w stosunkach cywilnoprawnych. Osobowość prawna danej jednostki organizacyjnej może wynikać wprost z ustawy lub z wpisania jej do określonego rejestru (np. Krajowego Rejestru Sądowego lub rejestru Samodzielnych Publicznych Zakładów Opieki Zdrowotnej). Należy wyraźnie zaznaczyć, że Kodeks w art. 33 odróżnia od osób prawnych kategorię jednostek organizacyjnych, które co prawda osobowości prawnej nie posiadają, ale mają pewne cechy podmiotowości prawnej. Zatem mogą być podmiotami praw i obowiązków, przysługują im prawa rzeczowe, w tym własność, użytkowanie wieczyste i podobne prawa, zdolność sądowa[77]. W przeszłości doktryna prawa definiowała je jako, tzw. „kulejące" osoby prawne. Sztandarowym ich przykładem są spółki osobowe prawa handlowego zdefiniowane w Kodeksie spółek handlowych[78], jak spółka jawna, komandytowa, komandytowo-akcyjna czy partnerska.

Osobą fizyczną jest natomiast każdy człowiek. Od chwili urodzenia posiada on zdolność prawną. Byt osoby fizycznej ustaje z chwilą śmierci.

W uchwale z dnia 31 marca 1993 roku Sąd Najwyższy stwierdził, „że zdolność prawną mają tylko osoby fizyczne i prawne"[79]. Jednakże w innej uchwale

---

[75] Ustawa z dnia 12. 01. 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2002 r. nr 9, poz. 84 z późn. zm.).

[76] Ustawa z dnia 23.04.1964 roku – Kodeks cywilny (Dz.U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

[77] A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1986, s. 200-202.

[78] Ustawa z dnia 15.09.2000 roku – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. nr 94, poz. 1037 z późn. zm.).

[79] Uchwała SN z dnia 31.03.1993 roku. Sygn. akt III CZP 176/92 – opublikowana w: OSN 1993, poz. 171.

z dnia 14 grudnia 1991 roku[80] Sąd Najwyższy uznał istnienie, obok osób fizycznych i prawnych, trzeciej kategorii podmiotów cywilnoprawnych – jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Cytowany wyżej art. 33 K.c. spór ten uczynił bezprzedmiotowym.

Jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej to określona struktura organizacyjna zawierająca elementy więzi osobowych, majątkowych i formalno-organizacyjnych, niebędąca osobą fizyczną ani osobą prawną. Oznaczałoby to, że nie ma ona zdolności do czynności prawnych, co prowadziłoby do stwierdzenia, że nie może być ona właścicielem i posiadaczem nieruchomości, a przez to podatnikiem podatku od nieruchomości. Jednostki te zostały jednak dopuszczone do działania w stosunkach cywilnoprawnych we własnym imieniu i na własny rachunek, np. nadleśnictwa, jednostki organizacyjne Agencji Nieruchomości Rolnych.

Samoistnym posiadaczem w myśl art. 336 Kodeksu cywilnego jest ten, kto faktycznie włada rzeczą, jak czyni to właściciel. Nie jest samoistnym posiadaczem osoba władająca rzeczą w związku z zawarciem umowy najmu czy dzierżawy, bowiem są to posiadacze zależni. Takim posiadaczem może być natomiast osoba, która nabyła władanie nad nieruchomością w związku z wykonaniem umowy przeniesienia własności nieruchomości, zawartej bez zachowania formy aktu notarialnego. Istotne dla wskazania czy posiadanie jest samoistnym jest określenie dwóch jego cech. Pierwsza to *corpus*, definiowany jako faktyczne władztwo nad rzeczą, drugą jest *animus* chęć władania rzeczą dla siebie.

Właścicielem nieruchomości jest podmiot, któremu przysługuje prawo własności. Ustalenie tego prawa winno następować w oparciu o dział II księgi wieczystej „Własność i inne prawa rzeczowe", jaką dla nieruchomości prowadzi właściwy miejscowo sąd rejonowy. Prowadzenie ksiąg wieczystych następuje zgodnie z ustawą z dnia 06 lipca 1982 roku o księgach wieczystych i hipotece[81] oraz przepisy wykonawcze i związane. Podmiotem podatku od nieruchomości jest właściciel. Wyjątek stanowi przypadek, gdy przedmiot opodatkowania znajduje się w posiadaniu samoistnym. Wówczas obowiązek podatkowy w zakresie podatku od nieruchomości ciąży na posiadaczu samoistnym.

Do niedawna dochodziło do licznych sporów w sytuacji ustalenia osoby podatnika w podatku od nieruchomości, gdy znany jest właściciel, ale jest ona wykorzystywana przez posiadacza samoistnego. Najbardziej rozpowszechniony był pogląd, że kluczowym dla istnienia obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości jest tytuł własności, a nie fakt, kto w istocie daną nieruchomość posiada (zarządza nią, użytkuje itp.). Takie stanowisko prezentował między innymi NSA w wyroku z dnia 25 maja 1992 roku, stwierdzając, że: „W sytuacji, gdy znany jest właściciel nieruchomości obowiązek podatkowy w podatku

[80] Uchwała SN z dnia 14.12.1991 roku. Sygn. akt III CZP 62/90 – opublikowana w: OSN 1991, poz. 36.

[81] Ustawa z dnia 06.07.1982 roku o księgach wieczystych i hipotece (t. jedn. Dz.U. z 2001 r. nr 124, poz. 1361 z późn. zm.).

od nieruchomości ciąży w pierwszej kolejności na nim, a nie na posiadaczu nieruchomości, choćby posiadanie było samoistne". Dalej w uzasadnieniu czytamy: „Jeśli w sprawie występuje właściciel nieruchomości, to już ta okoliczność przesądza o obowiązku zapłaty podatku (...). Innymi słowy, jeżeli właściciel utracił posiadanie na rzecz osób trzecich, lecz zachował prawo własności, to obowiązek podatkowy ciąży na nim nadal"[82]. Podobne stanowisko przyjął NSA w wyroku z dnia 25 września 1996 roku. Oddalił on skargę wniesioną przez posiadacza samoistnego, stwierdzając, „że w pierwszej kolejności obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości ciąży na właścicielu, o ile on jest znany"[83]. Akceptując ten pogląd należy przyjąć, że gdy znany jest właściciel nieruchomości obowiązek podatkowy ciąży w pierwszej kolejności na nim a nie samoistnym posiadaczu. W latach 1992-1993 można było się spotkać z innymi, mniej popularnymi poglądami w tej sprawie. Przykładem może być wyrok NSA z dnia 17 listopada 1993 roku, w którym Sąd wskazał posiadacza samoistnego, jako podatnika podatku od nieruchomości. Teza wyroku brzmi: „Podatkiem od nieruchomości powinien być obciążony posiadacz samoistny, faktycznie władający nieruchomością i osiągający przychody z tego tytułu (art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych – Dz.U. 1991 r. Nr 9 poz. 31 z późn. zm.)"[84]. Zwolennicy tego poglądu uzasadniali, iż podatek od nieruchomości jest podatkiem od posiadania majątku, stanowiącym uzupełnienie podatku dochodowego w zakresie obciążenia szeroko rozumianego dochodu podatnika obejmującego również dochody w naturze. Ta cecha podatku od nieruchomości, zgodnie z tym poglądem, przesądza o tym, że podatek powinni płacić posiadacze majątku jako osoby uzyskujące szczególnego rodzaju dochody z tego tytułu względnie mające taką możliwość. Przeciwnicy jednak wskazują, iż cechą charakterystyczną podatku majątkowego jest to, że opodatkowanie majątku jest niezależne od tego, czy majątek ten przynosi dochody czy też nie. Już sam fakt posiadania nieruchomości skutkuje powstaniem obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości. Przy ustalaniu podatku od nieruchomości bez znaczenia jest fakt, jakie dochody uzyskuje podatnik z tytułu posiadania nieruchomości i czy w ogóle je uzyskuje. Ciężar podatku jest zależny przede wszystkim od powierzchni tejże nieruchomości i od jej rodzaju, a nie przychodów z niej uzyskiwanych. W orzecznictwie sądowym powszechnie wskazuje się również, że opodatkowanie nieruchomości nie jest uzależnione od sytuacji majątkowej podatnika i osiąganych przez niego dochodów[85]. Dotyczy to tak faktu nałożenia podatku, jak i wysokości opodatkowania.

---

[82] Wyrok NSA z dnia 25.05.1992 roku. Sygn. akt III SA 236/92 – opublikowany w: „Przeglądzie Orzecznictwa Podatkowego" 1994, nr 1.

[83] L. Etel, *Opodatkowanie nieruchomości*, Temida 2, Białystok 2001. Sygn. akt SA/Bk 158/95 – niepublikowany.

[84] Wyrok NSA z dnia 17.11.1993 roku. Sygn. akt SA/Gd 758/93 – opublikowany w: „Przeglądzie Orzecznictwa Podatkowego" 1995, nr 2.

[85] Wyrok NSA z dnia 28.01.1992 roku. Sygn. akt SA/P 386/91.

W wyroku z dnia 20 lipca 1993 r. NSA – Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu stwierdził, że „Przepis art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych nie uprawnia rady gminy do różnicowania stawek w poszczególnych pozycjach w zależności od sytuacji majątkowej podatnika i osiąganych przez niego dochodów". Istotny jest, zatem ustawowy zapis mówiący, iż obowiązek podatkowy w zakresie podatku od nieruchomości ciąży na posiadaczu samoistnym, jeżeli przedmiot opodatkowania znajduje się w posiadaniu samoistnym. Ustęp ten rozwiewa wszelkie wątpliwości, co do ustalenia osoby podatnika.

Użytkownik wieczysty gruntu, zgodnie z art. 232 § 1 Kodeksu cywilnego, to osoba fizyczna lub osoba prawna, mająca w użytkowaniu wieczystym grunty stanowiące własność Skarbu Państwa, położone w granicach administracyjnych miast lub poza tymi granicami, lecz włączone do planu zagospodarowania przestrzennego miasta i przekazane do realizacji zadań jego gospodarki, a także grunty stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków. Zgodnie z przytoczoną definicją przedmiotem umowy użytkowania wieczystego może być zatem wyłącznie grunt, nie zaś inne rodzaje nieruchomości, czyli budynki, budowle czy lokale. One stają się własnością użytkownika wieczystego, o ile są położone na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste i jest to prawo akcesoryjne, ściśle z użytkowaniem wieczystym związane. Sytuację w tym zakresie normuje art. 31 ustawy o gospodarce nieruchomościami[86]. Ustala on zasadę, zgodnie z którą oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej zabudowanej może nastąpić wyłącznie z równoczesną sprzedażą położonych na niej budynków i innych urządzeń. Potwierdza to uchwała SN z 24 listopada 1992 roku, w której stwierdzono, że: „Umowa notarialna o oddanie gruntu stanowiącego własność Skarbu Państwa w nieodpłatne użytkowanie wieczyste na cele nie związane z prowadzeniem działalności zarobkowej, w której nie dokonano równocześnie sprzedaży położonych na tym gruncie budynków i innych urządzeń[87] (art. 20 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości) nie może stanowić podstawy wpisu w księdze wieczystej"[88]. Warto podkreślić, że mimo zmian stanu prawnego orzeczenie to nadal zachowuje aktualność. W taki przypadku użytkownik wieczysty gruntu jest jednocześnie właścicielem posadowionych na tym gruncie budynków i innych urządzeń. Oznacza to, iż jest on podatnikiem podatku od nieruchomości od gruntu jako jego użytkownik wieczysty, zaś od

Wyrok NSA z dnia 20.07.1993 roku. Sygn. akt SA/P 2583/92.
Wyrok NSA z dnia 8.03.1994 roku. Sygn. akt SA/Gd 1200/93.

[86] Ustawa z dnia 21.08.1997 roku o gospodarce nieruchomościami (t. jedn. Dz.U. z 2000 r. nr 46, poz. 543 z późn. zm.).

[87] Ustawa z dnia 29.04.1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.(t. jedn. Dz.U. z 1991 r. nr 30, poz. 127 z późn. zm.).

[88] Uchwała SN z dnia 24.11.1992 roku. Sygn. akt III CZP 124/92 – opublikowana w: OSP 1993 r. nr 7, poz. 154.

budynków (budowli) zlokalizowanych na tym gruncie – jako ich właściciel. Położone na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste nie mogą być własnością innej osoby niż użytkownik wieczysty gruntu[89].

Wspomniane różne podstawy prawne opodatkowania użytkownika wieczystego w praktyce nie mają istotnego znaczenia, ponieważ nie rzutują na wysokość płaconego podatku ani też na tryb jego opłacania.

Przez pojęcie tytuł prawny należy rozumieć w szczególności obligacyjne stosunki prawne i ograniczone prawa rzeczowe, jak np. umowę dzierżawy, najmu, użytkowanie wieczyste, użytkowanie oraz inne szczególne formy prawne gospodarowania nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Nie dotyczy to nieruchomości wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub będących w zarządzie lasów państwowych. Oznacza to, że w przypadku, gdy np. część lasu pozostająca w zarządzie lasów państwowych zostanie przekazana bez umowy osobie fizycznej pod przydrożny parking, do płacenia podatku od nieruchomości jest zobowiązane nadleśnictwo. Wynika stąd, że obowiązek podatkowy dotyczący przedmiotów opodatkowania wchodzących w skład Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa lub będących w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe – ciąży odpowiednio na jednostkach organizacyjnych tych podmiotów, faktycznie władających nieruchomościami lub obiektami budowlanymi.

Jeżeli nieruchomość lub obiekt budowlany stanowi współwłasność lub znajduje się w posiadaniu dwóch lub więcej podmiotów, to jest odrębnym przedmiotem opodatkowania, a obowiązek podatkowy ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach lub posiadaczach. Wyjątek stanowi przypadek, gdy w budynku wyodrębniono własność lokali. Wówczas podatek od gruntu oraz części budynku stanowiących przedmiot wspólnej własności akcesoryjnej z własnością wyodrębnionego lokalu płacą właściciele lokali w zakresie odpowiadającym częściom ułamkowym wynikającym ze stosunku powierzchni użytkowej lokalu hipotecznego do powierzchni użytkowej całego budynku.

2.3.2. Przedmiot opodatkowania

Przedmiotem podatku jest zdarzenie, stan faktyczny lub prawny, z wystąpieniem którego ustawa łączy obowiązek podatkowy. Przedmiot podatku to prawne określenie tego, od czego ma być płacony podatek. Stanem faktycznym będącym przedmiotem opodatkowania w podatku od nieruchomości jest posiadanie nieruchomości, a stanem prawnym – nabycie prawa własności nieruchomości.

Przedmiot podatku bardzo często w przepisach podatkowych ujmowany jest w postaci rzeczowej. Dlatego za przedmiot podatku od nieruchomości uznaje się nieruchomość.

Nieruchomość, dla większości ludzi, stanowi lokum, które zaspokaja ich podstawową potrzebę egzystencji. Dla osób czerpiących korzyści finansowe

[89] G. Bieniek, *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 1995, s. 41.

z nieruchomości, np. zarządców, pośredników, stanowi ona źródło utrzymania. Dla instytucji finansowych nieruchomość może być postrzegana jako przedmiot kredytowania lub forma zabezpieczenia. Będąc obiektem inwestowania, nieruchomość może być traktowana jako lokata kapitału, przedmiot dalszych inwestycji lub towar przeznaczony do odsprzedaży. Nieruchomość jako towar charakteryzuje się pewnymi cechami fizycznymi (stałość w miejscu lub nieruchomość, stałość w czasie lub długotrwałość[90]), ekonomicznymi (rzadkość, współzależność, wysoka kapitałochłonność, mała płynność) oraz instytucjonalno-prawnymi (prawa dotyczące nieruchomości, stowarzyszenia i organizacje)[91]. Dla przedsiębiorcy nieruchomość stwarza możliwości działalności gospodarczej, stanowiąc podstawowy środek trwały. Dla urzędów finansowych (skarbowych) nieruchomość będzie przedmiotem opodatkowania. Ze względu na brak możliwości lub znaczne ograniczenia przemieszczania, nieruchomości są obiektami, które skutecznie można obciążać podatkami. Taka fizyczna specyfika nieruchomości (stałość w miejscu) jest uznawana przez ekonomistów jako jej najważniejsza, charakterystyczna cecha[92].

Według art. 46 Kodeksu cywilnego nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej, stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale połączone z gruntem lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny przedmiot własności (np. lokale mieszkalne)[93]. Na podstawie przytoczonej definicji można wyróżnić trzy rodzaje nieruchomości:

- gruntowe (części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności, czyli grunty),
- budynkowe (budynki trwale z gruntem związane),
- lokalowe (części budynków, o ile są odrębnym przedmiotem własności)[94].

Przez nieruchomość gruntową, w myśl przepisów Kodeksu cywilnego, należy rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności. Taka nieruchomość gruntowa stanowi wyodrębnioną całość oznaczoną granicami i stanowiącą odrębny przedmiot własności. Granice nieruchomości nie muszą być wyodrębnione w sposób dostrzegalny. Do nieruchomości gruntowych zalicza się również

---

[90] B. Rogatko (red.), *Vademecum pośrednika nieruchomości. Zarys wiedzy o profesjonalnym obrocie nieruchomościami*, Krakowski Instytut Nieruchomości, Kraków 1996, s. 131.

[91] E. Kucharska-Stasiak, *Rynek a nieruchomość*, PWN, Warszawa 2000, s. 16-21.

[92] H. Henzel (red.), *Ekonomika inwestowania. Aspekty finansowe i ekologiczne*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2000, s. 26.

[93] Kodeks cywilny i inne teksty prawne, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2001, s. 11.

[94] Ustawa z dnia 24.06.1994 roku o własności lokali (Dz.U. nr 85, poz. 388 z późn. zm.).

przestrzeń nad i pod jej powierzchnią oraz stojące wody powierzchniowe stanowiące jej części składowe.

Części składowe nieruchomości to wszystko, co nie może być od niej odłączone bez uszkodzenia lub istotnej zmiany całości albo przedmiotu odłączonego, np. budynki, drzewa.

Prawo podatkowe jest jednak dziedziną autonomiczną, wobec czego definiuje odmiennie od prawa cywilnego pojęcie nieruchomości. O ile jednak na gruncie Kodeksu cywilnego obowiązuje jedna definicja, to w prawie podatkowym można zaobserwować dosyć duże rozbieżności przy określaniu tego pojęcia. Nazwy przejęte z prawa cywilnego stanowią podstawę do budowania określonych pojęć w prawie podatkowym i nie muszą oznaczać tych samych pojęć, chociaż stanowi to odejście od zasady spójności systemu prawa. Jest tak również w przypadku pojęcia nieruchomości. Cechą charakterystyczną pojmowania nieruchomości w prawie podatkowym jest fakt, że ustawodawca w zasadzie rezygnuje ze stworzenia legalnej definicji nieruchomości na rzecz „dostosowania" definicji kodeksowej na potrzeby określonej konstrukcji podatkowej. Z reguły przybiera to formę używania przez ustawodawcę pojęcia „nieruchomość", bez jego zdefiniowania, z jednoczesnym wskazaniem innych rzeczy, które traktowane są przy opodatkowaniu na takich samych zasadach jak nieruchomość. W rezultacie prowadzi to do tego, że nazwą nieruchomości określa się zarówno rzeczy stanowiące nieruchomość w rozumieniu Kodeksu cywilnego, jak i rzeczy lub prawa, które nie są nieruchomościami w rozumieniu prawa cywilnego, np. w podatku od nieruchomości występują obiekty budowlane, które na pewno nie są odrębnymi nieruchomościami w rozumieniu Kodeksu cywilnego. Zgodnie zaś z art. 48 Kodeksu cywilnego są, one częściami składowymi nieruchomości podobnie jak drzewa i inne rośliny od chwili zasadzenia lub zasiania. Ponadto nie wszystkie nieruchomości zgodnie z art. 46 Kodeksu cywilnego podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości (np. takie, które podlegają przepisom o podatku rolnym lub leśnym).

Przedmiot podatku jest istotnym elementem konstrukcji tego typu świadczeń i, co oczywiste, nie może być określony jedynie w jego nazwie (podatek od nieruchomości). Konkretny przepis ustawy musi to precyzyjnie regulować. Przepisem tym jest art. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, który jako jedyny reguluje zakres przedmiotowy podatku od nieruchomości w tym sensie, że żadna inna rzecz niż wymieniona w tym artykule nie może podlegać opodatkowaniu.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają:

- grunty,
- budynki lub ich części,
- budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Definicje zawarte w art. 1a ust. 1, 2, 3 i 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych odwołują się bezpośrednio do prawa budowlanego. Pojęcia zawarte w tych przepisach, które nie zostały zdefiniowane na gruncie ustawy o podat-

kach i opłatach lokalnych należy interpretować zgodnie z ich rozumieniem w ustawie z dnia 7 lipca 1994 roku – Prawo budowlane[95] oraz z innymi aktami wykonawczymi, wydanymi na podstawie tej ustawy.

Stosownie do art. 1a ust.1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, za budynek uważa się obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach. Ustawa Prawo budowlane posługuje się pojęciem fundamentu oraz trwałego związania z gruntem, bez jego zdefiniowania.

Element konstrukcji budowlanej, w jej najniższej części, mający za zadanie przekazanie ciężaru budowli na grunt jest fundamentem, np. ława, stopa fundamentowa. Pod pojęciem fundamentów należy rozumieć każdy ich rodzaj.

Pojęcie „trwałego związania z gruntem" oznacza zarówno posiadanie przez obiekt budowlany fundamentów, które są usytuowane poniżej poziomu terenu (wkopane w grunt), jak i trwałego związania fundamentów z obiektem budowlanym.

Obiektu budowlanego, w którym dolna płaszczyzna fundamentu znajduje się na poziomie terenu, a jego przeniesienie lub rozebranie nie wiąże się z wykonywaniem robót ziemnych, nie można uznać za trwale związanego z gruntem.

Obiektu budowlanego, który jest wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz ma fundamenty i dach, ale nie jest trwale związany z gruntem, nie można uznać za budynek w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane.

W świetle nowej definicji przestają być budynkami kwalifikowane tak dotychczas (art. 3 ust. 4 w starym brzmieniu) różnego rodzaju szopki, stragany, tymczasowe pawilony, wiaty, przenośne garaże itd. ze względu na brak podstawowej cechy: trwałego związania z gruntem. Nie podlegają zatem podatkowi od nieruchomości jako budynki. Dotychczas do uznania ich za budynki wystarczyło umocowanie ich w ziemi lub na ziemi. Jeśli były związane z działalnością gospodarczą, odnosiła się do nich najwyższa stawka podatku od nieruchomości dotycząca takich budynków. Jeśli zaś służyły wyłącznie potrzebom prywatnym, były kwalifikowane do „pozostałych budynków", obciążonych stawką wielokrotnie wyższą niż budynki mieszkalne.

Przez część budynku należy rozumieć zarówno część ułamkową (np. połowa budynku), jak i część użytkową (np. jedna kondygnacja budynku), a także część składową budynku stanowiącą odrębną nieruchomość (lokal mieszkalny lub użytkowy).

Zgodnie z art. 1a ust. 1 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, budowlą jest obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, a także urządzenie budowlane w rozumieniu przepisów tego prawa związane z obiektem budowlanym,

[95] Ustawa z dnia 7.07.1994 roku – Prawo budowlane (Dz.U. nr 98, poz. 414 z późn. zm.).

które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Budowlami w myśl przepisów prawa budowlanego są: lotniska, drogi, linie kolejowe, mosty, estakady, tunele, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne. Należą do nich również: zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową.

Budowle lub ich części podlegają podatkowi od nieruchomości, jeśli są związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Oznacza to, że jeśli uznamy komórki, garaże, wiaty itp., które nie są trwale związane z gruntem i nie posiadają fundamentów, za budowle i jeśli znajdą się one na posesji wykorzystywanej wyłącznie na potrzeby osobiste, to nie będą one objęte podatkiem od nieruchomości. Natomiast ich powiązanie z działalnością gospodarczą, spowoduje obciążenie podatkiem od nieruchomości, wynoszącym 2% wartości stanowiącej podstawę obliczenia amortyzacji.

Definicja budynku i budowli wymaga sprecyzowania pojęć obiektu budowlanego oraz obiektu małej architektury.

Obiektem budowlanym zgodnie z prawem budowlanym jest budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, budowla stanowiąca całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami oraz obiekt małej architektury. Przez obiekt małej architektury należy rozumieć małe obiekty kultu religijnego (kapliczki, krzyże przydrożne, figury), posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej, obiekty użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku (piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki).

Budynek jest zatem (obok budowli i obiektów małej architektury) jednym z trzech rodzajów obiektów budowlanych wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi. Jeśli obiekt budowlany nie jest w rozumieniu prawa budowlanego budynkiem albo obiektem małej architektury, oznacza to, że jest budowlą.

Przez grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej należy rozumieć grunty, budynki i budowle znajdujące się w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, z wyjątkiem budynków mieszkalnych oraz gruntów związanych z tymi budynkami, a także gruntów pod jeziorami, zajętych na zbiorniki retencyjne lub elektrowni wodnych, chyba że grunt, budynek, budowla nie są i nie mogą być wykorzystywane na taką działalność ze względów technicznych.

Pojęcie działalności gospodarczej zostało zaczerpnięte z ustawy Prawo działalności gospodarczej (aktualnie z ustawy o swobodzie działalności gospo-

darczej[96]). Zgodnie z treścią tego aktu działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, handlowa, budowlana, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i eksploatacja zasobów naturalnych, wykonywane w sposób zorganizowany i ciągły[97]. Jednak dla celów podatku od nieruchomości za działalność gospodarczą nie uważa się działalności rolniczej i leśnej oraz wynajmu pokoi gościnnych w budynkach mieszkalnych znajdujących się na obszarach wiejskich przez osoby ze stałym miejscem pobytu w gminie położonej na tym terenie, jeśli liczba takich pokoi nie przekracza 5.

Przez działalność rolniczą należy rozumieć produkcję roślinną i zwierzęcą, w tym również produkcję materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz reprodukcyjnego, produkcję warzywniczą, roślin ozdobnych, grzybów uprawnych, sadownictwa, hodowlę i produkcję materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcję zwierzęcą typu przemysłowego fermowego oraz chów i hodowlę ryb.

Działalność leśna to działalność właścicieli, posiadaczy lub zarządców lasów w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymywania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów w stanie nieprzerobionym.

Budynkami, gruntami i budowlami związanymi z prowadzeniem działalności gospodarczej mogą być budynki administracyjne, magazynowe, socjalne, grunty pod budynkami produkcyjnymi, magazynowymi, administracyjnymi, socjalnymi i hotelowymi, grunty pod budowlami i urządzeniami oraz grunty zajęte na drogi wewnętrzne i place manewrowe, place składowe, zieleńce oraz tereny, na których mają być realizowane zadania inwestycyjne.

Zgodnie z art. 2 ust 2 i 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegają:

- pod warunkiem wzajemności – nieruchomości będące własnością państw obcych lub organizacji międzynarodowych albo przekazane im w użytkowanie wieczyste, przeznaczone na siedziby przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych i innych misji korzystających z przywilejów i immunitetów na mocy ustaw, umów lub zwyczajów międzynarodowych,
- grunty pod wodami płynącymi i kanałami żeglownymi, z wyjątkiem jezior oraz gruntów zajętych na zbiorniki wodne retencyjne lub elektrowni wodnych,
- nieruchomości lub ich części zajęte na potrzeby organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym urzędów gmin, starostw powiatowych i urzędów marszałkowskich,
- pasy drogowe wraz z drogami oraz obiektami budowlanymi związanymi z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu.

---

[96] Ustawa z dnia 2.07.2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. nr 173, poz.1807).

[97] Ustawa z dnia 19.11.1999 roku – Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. z 1999 r., nr 101, poz. 1178 z późn. zm.).

Drogami publicznymi są drogi krajowe, wojewódzkie i gminne, nie są nimi natomiast drogi wewnątrzosiedlowe i polne. Budowlami tych dróg są np. wiadukty, mosty.

W związku z zasadą, że grunt sklasyfikowany w ewidencji gruntów i budynków jako użytek rolny podlega podatkowi rolnemu, a jako las – leśnemu, i jeśli przedsiębiorca posiada tak sklasyfikowane grunty (jako użytek rolny lub las), ale nie zajmuje ich na wykonywanie działalności gospodarczej, to będzie płacił od nich podatek rolny lub leśny.

Podatkowi od nieruchomości podlegają zatem grunty rozumiane jako części powierzchni ziemskiej będące odrębnym przedmiotem własności, z wyjątkiem tych, które są objęte przepisami o podatku rolnym[98] lub leśnym[99]. Zasada ta znalazła odzwierciedlenie w orzecznictwie NSA, z którego wynika, że „aby ustalić, iż grunt podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, należy uprzednio stwierdzić, że nie jest on objęty przepisami o podatku rolnym i leśnym"[100].

2.3.3. Podstawa opodatkowania

Podstawa opodatkowania jest to ilościowo lub wartościowo wyrażona wielkość lub ilość skonkretyzowanego przedmiotu opodatkowania, od której oblicza się podatek. To konkretna wielkość przyjęta przez organ podatkowy w decyzji wymierzającej podatek lub przez podatnika zobowiązanego do samodzielnego obliczenia podatku.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości stanowi:

- dla gruntów – powierzchnia,
- dla budynków lub ich części – powierzchnia użytkowa,
- dla budowli lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (z wyjątkiem budowli, które są przedmiotem umowy leasingu i tych, od których nie dokonuje się odpisów amortyzacyjnych) – wartość, o której mowa w przepisach o podatkach dochodowych, ustalona na dzień 1 stycznia roku podatkowego, stanowiąca podstawę obliczania amortyzacji w tym roku, niepomniejszona o odpisy amortyzacyjne, a w przypadku budowli całkowicie zamortyzowanych – ich wartość z dnia 1 stycznia roku, w którym dokonano ostatniego odpisu amortyzacyjnego.

Podstawę opodatkowania dla gruntów stanowi powierzchnia tych gruntów, wpisana do ewidencji gruntów. Przy ustalaniu powierzchni gruntów dla potrzeb podatku od nieruchomości, brane są pod uwagę dane wynikające z ewidencji

---

[98] Ustawa z dnia 15.11.1984 roku o podatku rolnym (Dz.U. z 1993 r. nr 94, poz. 431 z późn. zm.).

[99] Ustawa z dnia 30.10.2002 roku o podatku leśnym (Dz.U. nr 200, poz. 1682).

[100] L. Etel, *Opodatkowanie nieruchomości*, Temida 2, Białystok, Sygn. akt SA/Lu 85/92 – niepublikowany.

gruntów, prowadzonej dla konkretnej miejscowości. Organ podatkowy nie może poprawiać danych wynikających z tych ewidencji, nawet w przypadku rażących niezgodności ze stanem rzeczywistym. Jedynie podatnik – właściciel nieruchomości jest uprawniony do wszczęcia procedury, zmierzającej do zmiany zapisów w prowadzonej ewidencji. Oświadczenie podatnika co do tego, że faktyczna powierzchnia jego działki jest mniejsza od powierzchni tej działki uwidocznionej w ewidencji, nie może być podstawą do przyjęcia do opodatkowania powierzchni działki innej niż wynikającej z ewidencji gruntów i budynków[101].

Za powierzchnię użytkową uznaje się powierzchnię mierzoną po wewnętrznej długości ścian na wszystkich kondygnacjach, z wyjątkiem powierzchni klatek schodowych oraz szybów dźwigowych. Za kondygnację uważa się również garaże podziemne, piwnice, sutereny i poddasza użytkowe. Kondygnacja jest to pozioma naziemna lub podziemna część budynku, zawarta między podłogą na stropie lub warstwą wyrównawczą na gruncie a górną powierzchnią podłogi bądź warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu znajdującego się nad tą częścią, przy czym za kondygnacje uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą wysokość w świetle większą niż 1,90 m.

Za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia gazowa.

Kondygnacja może być:

- naziemna – kondygnacja, której nie mniej niż połowa wysokości w świetle, co najmniej z jednej strony budynku, znajduje się powyżej poziomu projektowanego lub urządzonego terenu, a także każda usytuowana nad nią kondygnacja,
- podziemna – kondygnacja, której więcej niż połowa wysokości w świetle, ze wszystkich stron budynku, znajduje się poniżej poziomu przylegającego do niego, projektowanego lub urządzonego terenu, a także każda usytuowana pod nią kondygnacja.

Powierzchnię pomieszczeń lub ich części oraz część kondygnacyjną o wysokości od 1,40 m do 2,20 m zalicza się do powierzchni użytkowej budynku w 50%, a jeżeli wysokość jest mniejsza niż 1,40 m, to powierzchnię tę się pomija. Powierzchnia użytkowa wyrażona jest w metrach kwadratowych,

Pomieszczenia takie jak poddasza i strychy podlegają, zatem opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, jeśli ich wysokość w świetle przepisów wynosi co najmniej 1,40 m.

Dotychczas dochodziło do licznych sporów co do opodatkowania piwnic jako kondygnacji. W wyroku NSA z dnia 30 czerwca 1995 roku stwierdzono m.in. „że piwnice w budynkach nie stanowią kondygnacji, a w związku z tym

[101] Wyrok NSA z dnia 20.03.1992 roku. Sygn. akt SA/Kr 139/92 – opublikowany w: „OPO”.

nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości”[102]. Całkowicie odmienne stanowisko zajął NSA w wyroku z 22 sierpnia 1995 r., stwierdzając m.in. „że nie ma podstaw prawnych do wyłączenia piwnic z opodatkowania podatkiem od nieruchomości”[103]. Po to, aby rozwiać wszystkie wątpliwości, ustawodawca wprowadził zapis, iż za kondygnację uważa się również garaże podziemne, piwnice, sutereny i poddasza użytkowe.

Jeżeli obowiązek podatkowy w zakresie podatku od nieruchomości od budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej powstał w ciągu roku podatkowego – podstawę opodatkowania stanowi wartość będąca podstawą obliczania amortyzacji na dzień powstania obowiązku podatkowego. W przypadku, gdy budowla taka jest przedmiotem umowy leasingu i odpisów amortyzacyjnych dokonuje korzystający, to po przejęciu jej przez właściciela, do celów określenia podstawy opodatkowania przyjmuje się wartość początkową przed zawarciem pierwszej umowy leasingu, zaktualizowaną i powiększoną o dokonane ulepszenia oraz niepomniejszoną o spłatę wartości początkowej.

Jeżeli od budowli lub ich części, podlegających podatkowi od nieruchomości, nie dokonuje się odpisów amortyzacyjnych – podstawę opodatkowania stanowi ich wartość rynkowa określona przez podatnika.

Stosownie do art. 151 ustawy o gospodarce nieruchomościami wartość rynkową nieruchomości stanowi jej przewidywana cena, możliwa do uzyskania na rynku, ustalona z uwzględnieniem cen transakcyjnych uzyskanych przy spełnieniu następujących warunków:

- strony umowy były od siebie niezależne, nie działały w sytuacji przymusowej oraz miały stanowczy zamiar zawarcia umowy,
- upłynął czas niezbędny do wyeksponowania nieruchomości na rynku i do wynegocjowania warunków umowy.

Podatnik określa wartość rynkową także w przypadku ulepszenia oraz aktualizacji wyceny środków trwałych (budowli). Jeżeli podatnik nie określił wartości budowli lub podał wartość nieodpowiadającą wartości rynkowej, wartość tę ustali biegły powołany przez organ podatkowy (spośród rzeczoznawców majątkowych działających z mocy ustawy o gospodarce nieruchomościami). W przypadku, gdy podatnik nie określił wartości budowli lub wartość ustalona przez biegłego jest wyższa, co najmniej o 33% od wartości określonej przez podatnika, koszty ustalenia wartości przez biegłego ponosi podatnik.

W przypadku budowli usytuowanych na obszarze dwóch lub więcej gmin, wartość części budowli położonych w danej gminie określa się proporcjonalnie do długości odcinka budowli położonego na terenie danej gminy. Są to tzw. budowle liniowe, do których należą np. linie elektroenergetyczne, przesyłowe,

---

[102] Wyrok NSA z dnia 30.06.1995 roku. Sygn. akt SA/Ł 2214/94 – opublikowany w: „Finansach komunalnych” 1996, nr 3.

[103] L. Etel, *Opodatkowanie nieruchomości*, Temida 2, Białystok 2001, Sygn. akt SA/Ł 2447/94 – niepublikowany.

rurociągi. Warto podkreślić, że o ile wchodzą one w skład przedsiębiorstwa, stanowią zgodnie z art. 49 Kodeksu cywilnego odrębny od gruntu przedmiot własności, co stanowi przepis szczególny wobec definicji nieruchomości z art. 46 K.c., cytowanej wcześniej. Podatnikiem zatem będą tu nie właściciele gruntów, na których budowle liniowe zostały położone, a przedsiębiorca, którego własność one stanowią.

2.3.4. Stawki podatkowe

Stawki podatkowe wyrażają liczbowy stosunek między podstawą opodatkowania a wysokością podatku.

Wysokość stawek podatku od nieruchomości na dany rok określa rada gminy w formie uchwały, czyli przepisów prawa miejscowego. Według art. 217 Konstytucji RP określanie m.in. stawek może nastąpić jedynie w drodze ustawy. Rodzi się więc zasadnicze pytanie: czy rada gminy w świetle postanowień art. 217 Konstytucji RP może uchwalać stawki podatkowe? Odpowiedź na postawione pytanie zawarta jest w art. 168 Konstytucji, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie.

Od 2003 roku rada gminy ma dość duże, w porównaniu z poprzednim stanem prawnym, możliwości różnicowania stawek. Nie oznacza to jednak zupełnej dowolności w ich ustalaniu. Górne granice stawek kwotowych, których rada gminy nie może przekroczyć, ogłasza na każdy rok podatkowy, w drodze rozporządzenia, Minister Finansów. Górne granice stawek podatkowych ulegają corocznie podwyższeniu w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi wzrostu cen detalicznych towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszych trzech kwartałów roku, w którym stawki ulegają podwyższeniu, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego.

Wysokość stawek w podatku od nieruchomości uzależniona jest od tego, jakiego przedmiotu i podstawy opodatkowania dotyczą, a także od tego, jaki jest charakter i przeznaczenie opodatkowanego obiektu.

Zgodnie z artykułem 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych rozróżnia się następujące przedmioty opodatkowania, dla których stosowane są odrębne stawki:

a) grunty:

- związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków,
- pod jeziorami, zajęte na zbiorniki wodne retencyjne lub elektrowni wodnych,
- pozostałe, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego,

b) budynki lub ich części:

- mieszkalne,
- związane z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynki mieszkalne lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej,

- zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym,
- zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych,
- pozostałe, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego,

c) budowle.

Stawki podatku w odniesieniu do budynków i gruntów są określane kwotowo. Ustalone są jako kwoty pieniężne przypadające na 1 metr kwadratowy powierzchni użytkowej budynku lub powierzchni gruntu. W przypadku budowli stawka podatku wynosi 2% jej wartości.

Stawki podatku od nieruchomości odnoszące się do gruntów, budynków i budowli „biznesowych" są wyższe od innych stawek dotyczących nieruchomości mieszkalnych i nie związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Wynika stąd, że gospodarczo zorientowane przedmioty opodatkowania są wyraźnie wyżej obciążone niż obiekty mieszkalne i grunty niezwiązane z działalnością gospodarczą. Świadczy to o dominacji gospodarczego i produkcyjnego charakteru tego podatku[104]. Gminy mogą niwelować tę różnicę, gdyż mają znaczne możliwości elastycznego dostosowania stawek nie tylko do swych potrzeb budżetowych, ale i warunków działalności gospodarczej prowadzonej przez poszczególne grupy przedsiębiorców.

Ustalając stawki podatkowe gmina bardzo często boryka się z problemami. Ich podłożem może być definicja budynku wykorzystywanego w celu prowadzenia działalności gospodarczej. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku, sam fakt posiadania lokalu przez przedsiębiorcę skutkuje tym, że budynek, budowla lub grunt jest związany z prowadzeniem działalności gospodarczej[105]. Jeżeli budynek jest w posiadaniu przedsiębiorcy i został przez niego nabyty w celu prowadzenia działalności gospodarczej, to do opodatkowania tej nieruchomości należy stosować stawkę właściwą dla budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej[106]. Stwierdzenie to znalazło odzwierciedlenie w orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie[107].

Przy ustalaniu i różnicowaniu poszczególnych stawek podatku od nieruchomości gminy powinny kierować się następującymi, ustawowo przyjętymi kryteriami:

---

[104] A. Borodo, *op. cit.*, s. 44.
[105] Wyrok WSA z dnia 30.05.2006 roku. sygn. akt I S.A./Bk 95/06.
[106] J. Bielik, *Jaki podatek od nieruchomości*, „Rzeczpospolita" 2007/995.
[107] Wyrok WSA z dnia 5.09.2007 roku. sygn. akt I S.A./Sz 944/06.

- dla gruntów – lokalizacja, rodzaj prowadzonej działalności, rodzaj zabudowy, przeznaczenie, sposób wykorzystania,
- dla wszystkich budynków lub ich części – lokalizacja, sposób wykorzystania, rodzaj zabudowy, stan techniczny, wiek,
- w odniesieniu do budynków lub ich części związanych z działalnością gospodarczą i zajętych pod tę działalność oraz budowli – rodzaj prowadzonej działalności.

Rada gminy nie jest upoważniona do różnicowania stawek podatkowych w zależności od sytuacji majątkowej podatnika i osiąganych przez niego dochodów, jak również do uchwalenia wyższych stawek podatku od nieruchomości dla osób niezameldowanych na terenie gminy. Stanowiłoby to złamanie zasady równości opodatkowania[108]. Różnicowanie przez radę gminy stawek podatku od nieruchomości w zależności od cech podatnika narusza także zasadę równości. Jeżeli mamy do czynienia z taką samą nieruchomością, to podatek od niej powinien wynosić tyle samo bez względu na to, czy posiada ją osoba fizyczna czy prawna. Takie zróżnicowanie byłoby sprzeczne z celem ustawy, gdyż podatek od nieruchomości jest podatkiem majątkowym. Różnicowanie jest dopuszczalne jedynie co do przedmiotu opodatkowania, a nie w zależności od tego czy dana nieruchomość stanowi własność osoby fizycznej, czy prawnej[109].

Rada gminy nie może też ustalić zerowej stawki podatku, gdyż oznaczałoby to uchylenie obowiązku podatkowego, a zgodnie z linią orzecznictwa NSA obowiązek ten uchwalony ustawą nie może zostać uchylony na podstawie przepisu gminnego. Warto zacytować wyrok NSA z dnia 22 lipca 1993 roku: „Ustanowienie przez radę gminy na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych stawki *„0”* podatku od nieruchomości jest naruszeniem obowiązku rady gminy określonego w tym przepisie”[110].

W literaturze przedmiotu wielu autorów wskazuje na to, że stawka zerowa nie mieści się w ogóle w pojęciu stawki podatkowej w rozumieniu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Niedopuszczalne jest także pominięcie w uchwale pewnych kategorii podmiotów lub przedmiotów podatku. Istotny jest wyrok NSA z dnia 16 listopada 1994 roku, w którym wskazano, że: „Pominięcie w uchwale rady gminy stawki podatku od nieruchomości, dla określonej grupy podmiotów i przedmiotów opodatkowania, stanowi o niewypełnieniu w drodze przepisów gminnych obowiązku określonego w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podat-

---

[108] Wyrok NSA z dnia 16.10.1995 roku. sygn. akt SA/Lu 2352/95 oraz Wyrok NSA z dnia 24.08.2001 roku. SA /Bk 396/01 – opublikowany w: OSS 2002, nr 3.

[109] Wyrok NSA z dnia 16.09.2004 roku sygn. akt FSK 485/04 – opublikowany w: „POP” z 2005, nr4/80, s. 389.

[110] Wyrok NSA z dnia 22.07.1993 roku sygn. akt SA /KR 1050/93, Wokanda 1993, nr 12, s.21.

kach i opłatach lokalnych i nie jest zwolnieniem w rozumieniu art. 7 ust. 2 tej ustawy”[111].

W przypadku nieuchwalenia przez radę gminy stawek podatku od nieruchomości na dany rok podatkowy stosuje się stawki obowiązujące w roku poprzednim.

2.3.5. Powstanie, wykonanie i wygaśnięcie obowiązku podatkowego

Do najistotniejszych elementów każdego podatku należy moment powstania obowiązku podatkowego, a także jego wygaśnięcie. Powstanie obowiązku podatkowego nie oznacza, że podatnik obowiązany jest do uiszczenia tego podatku w dniu, w którym powstało zdarzenie (okoliczność) powodujące obowiązek podatkowy.

W związku z faktem, iż podatek od nieruchomości ma charakter majątkowy, obowiązek podatkowy uzależniony jest w nim od faktu władania nieruchomością, a nie od cech lub warunków materialnych podatnika.

Zgodnie z art. 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstały okoliczności uzasadniające powstanie tego obowiązku.

W przypadku budowli albo budynku lub jego części, obowiązek podatkowy powstaje 1 stycznia roku następującego po roku, w którym budowa została zakończona albo w którym rozpoczęto użytkowanie budynku lub jego części przed ich ostatecznym wykończeniem.

Jeżeli w trakcie roku podatkowego zaistniało zdarzenie mające wpływ na wysokość opodatkowania w tym roku (dotyczy to zwłaszcza zmiany sposobu wykorzystywania przedmiotu opodatkowania lub jego części), podatek ulega obniżeniu lub podwyższeniu, poczynając od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło zdarzenie.

Obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości wygasa z upływem miesiąca, w którym ustały okoliczności stanowiące podstawę jego naliczania i poboru.

Jeżeli obowiązek podatkowy powstał lub wygasł w ciągu roku, podatek za ten rok ustala się proporcjonalnie do liczby miesięcy, w których istniał obowiązek.

Ustawa nakłada także szereg obowiązków wynikających z posiadania przedmiotu opodatkowania. Są one inne dla osób fizycznych i pozostałych podatników.

Osoby fizyczne (w tym również osoby tworzące wspólnotę mieszkaniową) składają właściwemu organowi podatkowemu informację o nieruchomościach i obiektach budowlanych w terminie 14 dni od dnia wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie lub wygaśnięcie obowiązku podatkowego lub od

[111] Wyrok NSA z dnia 16.11.1994 roku sygn. akt SA/Ł 1352/94 – opublikowany w: „Prawo Gospodarcze” z 1995, nr 5 s. 10.

dnia zaistnienia zdarzenia mającego wpływ na wysokość opodatkowania w danym roku.

W przypadku gdy nieruchomość lub obiekt budowlany stanowi współwłasność lub znajduje się w posiadaniu osób fizycznych oraz osób prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej lub spółek nieposiadających osobowości prawnej, wówczas osoby fizyczne składają deklarację dotyczącą podatku od nieruchomości oraz opłacają podatek na zasadach obowiązujących osoby prawne.

Wysokość podatku od nieruchomości dla podatników opłacających podatek na zasadach przewidzianych dla osób fizycznych ustala, w decyzji, organ podatkowy właściwy ze względu na miejsce położenia przedmiotów opodatkowania. Podatek ten jest płatny w ratach proporcjonalnych do czasu trwania obowiązku podatkowego w terminach do: 15 marca, 15 maja, 15 września i 15 listopada roku podatkowego.

Jeżeli w ciągu roku podatkowego nastąpiło wygaśnięcie obowiązku podatkowego lub zaistniało zdarzenie mające wpływ na wysokość opodatkowania w danym roku, organ podatkowy dokonuje zmiany decyzji, którą ustalono ten podatek. Rada gminy może zarządzać pobór podatku od nieruchomości od osób fizycznych w drodze inkasa oraz wyznaczać inkasentów i określać wysokość wynagrodzenia za inkaso.

Zgodnie z art. 6 ust. 9 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych osoby prawne, jednostki organizacyjne oraz spółki nieposiadające osobowości prawnej, jednostki organizacyjne Agencji Nieruchomości Rolnych, a także jednostki organizacyjne Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe są obowiązane:

- składać, w terminie do 15 stycznia, organowi podatkowemu właściwemu ze względu na miejsce położenia przedmiotów opodatkowania, deklaracje na podatek od nieruchomości na dany rok podatkowy, sporządzone na formularzu według ustalonego wzoru, a jeżeli obowiązek podatkowy powstał po tym dniu – w terminie 14 dni od dnia zaistnienia okoliczności uzasadniających jego powstanie,
- odpowiednio skorygować deklaracje w razie zaistnienia zdarzenia mającego wpływ na wysokość opodatkowania w danym roku, w terminie 14 dni od dnia zaistnienia tego zdarzenia,
- wpłacać obliczony w deklaracji podatek od nieruchomości – bez wezwania – na rachunek budżetu właściwej gminy, w ratach proporcjonalnych do czasu trwania obowiązku podatkowego, w terminie do dnia 15 każdego miesiąca.

Na mocy art. 6 ust. 10 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych informacje o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracje na podatek od nieruchomości, składają również podatnicy korzystający ze zwolnień na mocy przepisów omawianej ustawy.

Wzory formularzy, na których osoby fizyczne składają informacje o przedmiotach podlegających opodatkowaniu, a pozostali podatnicy – deklaracje podatkowe, określa rada gminy w uchwale. W formularzach zawarte będą dane

dotyczące podmiotu i przedmiotu opodatkowania niezbędne do wymiaru i poboru podatku od nieruchomości.

Niedopełnienie wymienionych obowiązków przez wyżej wskazanych podatników stanowi naruszenie przepisów Kodeksu karnego skarbowego[112].

2.3.6. Zwolnienia od podatku od nieruchomości

Artykuł 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wprowadza zasadę powszechnego opodatkowania budynków, budowli i gruntów podatkiem od nieruchomości. Zasada ta ma pewne wyjątki (zwolnienia), których uwzględnienie pozwala określić zakres opodatkowania. Zwolnienia z podatku od nieruchomości można ująć w trzy grupy:

- zwolnienia przewidziane przez ustawę o podatkach i opłatach lokalnych,
- zwolnienia przewidziane w innych ustawach,
- zwolnienia wprowadzone przez radę gminy na podstawie art. 7 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Zwolnienia przewidziane przez ustawy mają powszechne zastosowanie na obszarze działania każdej gminy. Natomiast zwolnienia wprowadzone przez uchwały rad gminnych są wiążące tylko na obszarze działania tej gminy.

Zgodnie z art. 7 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych zwolnieniu od podatku podlegają:

- budowle kolejowe stanowiące całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami, służące do ruchu pojazdów kolejowych, organizacji i sterowania tym ruchem, umożliwiające dokonywanie przewozów osób lub rzeczy – wykorzystywane wyłącznie na potrzeby publicznego transportu kolejowego, a także zajęte pod nie grunty,
- budowle infrastruktury portowej, budowle infrastruktury zapewniającej dostęp do portów i przystani morskich oraz zajęte pod nie grunty,
- budynki, budowle i zajęte pod nie grunty na obszarze części lotniczych lotnisk użytku publicznego,
- budynki gospodarcze lub ich części:
  - służące działalności leśnej lub rybackiej,
  - położone na gruntach gospodarstw rolnych, służące wyłącznie działalności rolniczej,
  - zajęte na prowadzenie działów specjalnych produkcji rolnej,
- nieruchomości lub ich części zajęte na potrzeby prowadzenia przez stowarzyszenia statutowej działalności wśród dzieci i młodzieży w zakresie oświaty, wychowania, nauki i techniki, kultury fizycznej i sportu, z wyjątkiem wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej oraz grunty zajęte trwale na obozowiska i bazy wypoczynkowe dzieci i młodzieży,

[112] Ustawa z dnia 10.09.1999 roku – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. nr 83, poz. 930 z późn. zm.).

- grunty i budynki wpisane indywidualnie do rejestru zabytków, pod warunkiem ich utrzymania i konserwacji, zgodnie z przepisami o ochronie zabytków, z wyjątkiem części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej,
- grunty i budynki we władaniu muzeów rejestrowanych,
- budynki i budowle w parkach narodowych oraz rezerwatach przyrody służące bezpośrednio osiąganiu celów z zakresu ochrony przyrody oraz grunty objęte ochroną ścisłą, częściową lub krajobrazową,
- budowle wałów ochronnych, grunty pod wałami ochronnymi i położone w międzywałach, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej przez inne podmioty niż spółki wodne, ich związki oraz związki wałowe,
- grunty stanowiące nieużytki, użytki ekologiczne, grunty zadrzewione i zakrzewione, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej,
- grunty stanowiące działki przyzagrodowe członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych, którzy spełniają jeden z następujących warunków:
  - osiągnęli wiek emerytalny,
  - są inwalidami zaliczonymi do I albo II grupy,
  - są niepełnosprawnymi o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności,
  - są osobami całkowicie niezdolnymi do pracy w gospodarstwie rolnym albo niezdolnymi do samodzielnej egzystencji,
- grunty pracowniczych ogrodów działkowych, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej,
- budynki i budowle nowo wybudowane bądź zmodernizowane, oddane do użytkowania, wykorzystywane przez grupę producentów rolnych na działalność statutową, po uzyskaniu wpisu do rejestru grup – w okresie 5 lat od dnia uzyskania wpisu grupy do rejestru,
- szkoły wyższe, wyższe szkoły zawodowe oraz wyższe szkoły wojskowe; zwolnienie nie dotyczy przedmiotów opodatkowania zajętych na działalność gospodarczą inną niż odpłatna działalność badawcza, artystyczna, sportowa i doświadczalna oraz z opłat licencyjnych,
- szkoły, placówki, zakłady kształcenia i placówki doskonalenia nauczycieli – publiczne i niepubliczne oraz organy prowadzące te szkoły, placówki i zakłady, z tytułu zarządu, użytkowania lub użytkowania wieczystego nieruchomości szkolnych; zwolnienie nie dotyczy przedmiotów opodatkowania zajętych na działalność gospodarczą inną niż działalność oświatowa,
- placówki naukowe Polskiej Akademii Nauk; zwolnienie nie dotyczy przedmiotów opodatkowania zajętych na działalność gospodarczą,
- prowadzących zakłady pracy chronionej lub zakłady aktywności zawodowej – w zakresie przedmiotów opodatkowania zgłoszonych wojewodzie, jeżeli zgłoszenie zostało potwierdzone decyzją w sprawie przyznania statusu ZPChr lub zakładu aktywności zawodowej albo zaświadczeniem – zajętych na prowadzenie tego zakładu, z wyjątkiem przedmiotów opodatkowania znajdujących się w posiadaniu zależnym podmiotów innych niż prowadzące te zakłady,

- jednostki badawczo-rozwojowe, oprócz przedmiotów opodatkowania zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej.

Zwolnienia wynikające z innych przepisów to obecnie w szczególności te, które określa art. 10 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw[113]. I tak mamy do czynienia ze zwolnieniem o charakterze mieszanym (przedmiotowo-podmiotowym). Zwolniono od podatku od nieruchomości grunty, budowle i budynki, które są zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie strefy, na podstawie stosownego zezwolenia. Zwolnienie dotyczy jednakże tylko przedsiębiorców, którzy nie byli małymi lub średnimi i prowadzą działalność na terenie specjalnej strefy ekonomicznej na podstawie zezwolenia uzyskanego przed 1 stycznia 2001 r. Zwolnienie powiązane jest w tym przypadku też z aktem administracyjnym, bowiem obowiązuje jedynie w okresie ważności powyższego zezwolenia na prowadzenie działalności na terenie SSE.

Rada gminy, uchwałą, może wprowadzić inne niż ustawowe zwolnienia przedmiotowe. W poprzednim stanie prawnym brak określenia – przedmiotowe – budził poważne wątpliwości, jakiego rodzaju mogą to być zwolnienia: czy tylko przedmiotowe, czy również podmiotowe.

W nowym brzmieniu ustawy wyraźnie określone zostało, że dotyczy to zwolnień przedmiotowych stosownie do wymagań płynących z art. 217 Konstytucji. Rada gminy może, więc zwolnić z podatku od nieruchomości pewne rodzaje gruntów, budynków, budowli, a nie osób (fizycznych, prawnych) czy jednostek organizacyjnych.

2.4. PODSUMOWANIE

Poddając analizie konstrukcję podatku od nieruchomości, poczynając od tej, w której wymiar podatku uzależniony był od liczby kominów, okien i drzwi poprzez wymiar oparty na czynszu i wartości czynszowej, aż po tę uzależnioną od powierzchni, nie można jednoznacznie stwierdzić czy prawidłowo służy ona realizacji określonych zadań gminy. Należy jednak dążyć do udoskonalania elementów konstrukcji podatku od nieruchomości, a w szczególności podstawy jego wymiaru tak, aby mogły one w pełni zaspokoić potrzeby fiskalne i niefiskalne społeczności lokalnych.

[113] Ustawa z dnia 02.10.2003 roku o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz.U. nr 188, poz. 1840 z późn. zm.).

3. WŁADZTWO ORGANÓW GMINY W ZAKRESIE PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI

3.1. GMINA JAKO JEDNOSTKA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO UPRAWNIONA DO ZARZĄDZANIA PODATKIEM OD NIERUCHOMOŚCI

Warunkiem niezbędnym do funkcjonowania społeczeństwa jest stworzenie określonego ładu społecznego umożliwiającego sprawne jego działanie. Sprzyjające okoliczności występują w takiej organizacji ładu społecznego, którą określa się w socjologii mianem lokalizmu[114]. Oznacza to koncentrację życia społecznego i gospodarczego w społecznościach lokalnych. Desygnatem społeczności lokalnych są gminy jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego. Decentralizacja funkcji państwa na szczeblu gminnym nastąpiła w 1990 roku, a w 1998 roku uzupełniona została reformą ustrojową w ramach, której utworzono samorząd lokalny na szczeblu powiatowym i wojewódzkim. Od 1990 roku gminy wyposażone zostały w osobowość prawną, własny majątek oraz w pełni demokratycznie wybierane organy. Przywrócenie w 1990 roku samorządu terytorialnego zostało powszechnie przyjęte jako podniosły akt o charakterze politycznym, społecznym i ekonomicznym. W warunkach postępującej demokratyzacji w naszym kraju, samorząd terytorialny został uznany za podstawową formę organizacji życia publicznego w skali lokalnej[115]. Ustawa o samorządzie gminnym[116] (początkowo o samorządzie terytorialnym) rozstrzygnęła fundamentalne sprawy dla ustroju gmin jako jednostek samorządu terytorialnego. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć:

- nadanie gminom osobowości prawnej, co stanowi formalną podstawę ich samodzielności i umożliwia wchodzenie gminy w stosunki cywilnoprawne, (należy podkreślić że jest to nadal jedyna jednostka samorządu terytorialnego, wprost określona w Konstytucji RP – art. 164 ust. 1),
- ochronę sądową samodzielności gminy,
- określenie zakresu działania i zadań gminy,
- ustalenie zadań własnych gminy z możliwością wskazania, które zadania – na podstawie innych ustaw – mają charakter obowiązkowy,
- możliwość zlecania gminom zadań przez władze państwowe, powiązane z koniecznością zapewnienia środków finansowych na realizację tych zadań,
- wyposażenie gmin w mienie komunalne,

---

[114] E. Łojko, *Socjologiczne problemy samorządności lokalnej*, Wyd. UW, Warszawa 1992, s.109.

[115] A. Szewczuk, *Samorząd terytorialny jako główny kreator rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] *Finanse i bankowość w integrującej się Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2006, s. 57.

[116] Ustawa z dnia 8.03.1990 roku o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

- określenie podstawowych rodzajów dochodów,
- ustanowienie samodzielności (autonomii) finansowej gminy, wyrażającej się oddaniem części dochodów gminy do wyłącznej jej dyspozycji, pozostawieniem całkowitej samodzielności władzom gminy w sprawach budżetowych w zakresie planowania budżetowego oraz rozdysponowywania środków budżetowych, pod warunkiem legalności decyzji władz gminnych,
- prawo do ustalania przez gminy stawek podatkowych, np. w przypadku podatku od nieruchomości, przy czym władze centralne zastrzegły sobie prawo do ustalania maksymalnych stawek, których gminom nie wolno przekraczać.

Zgodnie z postanowieniami prawa gmina stała się odrębnym od państwa podmiotem w sferze majątkowej i publicznoprawnej[117]. Realizuje ona na własną odpowiedzialność i we własnym imieniu zadania publiczne wynikające z ustaw, służące zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Zarządzanie sprawami publicznymi wymaga przyjęcia i respektowania zbioru powszechnie akceptowanych wartości, które powinny mieć wpływ na decyzje podejmowane przez władze samorządowe. Należą do nich: lokalność, autonomia, demokracja, efektywność, równowaga i trwałość[118]. Konieczność bycia efektywnym stanowi przymus współczesnego rynku[119].

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gmina wykonuje wszystkie zadania o znaczeniu lokalnym, które nie zostały zastrzeżone dla innych podmiotów, w tym jednostek samorządu terytorialnego. Odpowiada ona m.in.: za podstawowe usługi edukacyjne, zdrowotne, usługi w zakresie kultury i kultury fizycznej, pomoc społeczną, drogi gminne, lokalną komunikację zbiorową, dostawy wody, ciepła, prądu i gazu, gminną gospodarkę mieszkaniową, usługi komunalne oraz gospodarkę terenami i ochronę środowiska. Zakres kompetencji gminy obejmuje cztery dziedziny[120]:

- infrastrukturę techniczną (np. drogi lokalne, wodociągi),
- infrastrukturę społeczną (np. szkoły, ochrona zdrowia),
- obszar porządku i bezpieczeństwa publicznego (np. ochrona przeciwpożarowa),
- obszar ładu przestrzennego i ekologicznego (np. gospodarka terenami).

Jednym z atrybutów niezależności gmin jest samodzielna gospodarka finansowa. Samodzielność finansowa jest podstawą samorządności lokalnej[121]. Cechą charakterystyczną zjawisk finansowych występujących w gminie jest

---

[117] A. Oleszko, *Gmina jako osoba prawna,* Samorząd terytorialny nr 6, 1992, s. 16.

[118] A. Szewczuk, B. Filipiak, M. Kogut, M. Zioło, *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury,* Wyd. Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 126-127.

[119] L. Dziawgo, *Współpraca banku i przedsiębiorstwa na współczesnym rynku finansowym,* [w:] *Zarządzanie finansami. Mierzenie wyników i wycena przedsiębiorstw*, Tom II, Szczecin 2003, s. 291.

[120] E. Tegler, Z. Ofiarski, *Finanse samorządu terytorialnego*, Białystok 1992, s. 53-54.

[121] J. Regulski, *Samorząd III Rzeczypospolitej*, PWN, Warszawa 2000, s. 263.

nieustanny ruch środków pieniężnych, wynikający z konieczności ich gromadzenia i wydatkowania na realizację licznych, wyżej wymienionych zadań. Ważną sferą gospodarki finansowej gmin jest przede wszystkim pozyskiwanie publicznych zasobów pieniężnych (dochodów). Zasady finansowe społeczności lokalnych (gmin) zawarte są w artykule 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej 15 października 1985 roku w Strasburgu[122]. W dziedzinie pozyskiwania dochodów z Karty wynikają następujące zasady:

1. Społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień.
2. Wysokość zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych im przez Konstytucję lub prawo.
3. Przynajmniej część zasobów finansowych społeczności lokalnych powinna pochodzić z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności te mają prawo ustalać, w zakresie określonym ustawą.
4. Systemy finansowe, na jakich opierają się zasoby pozostające do dyspozycji społeczności lokalnych, powinny być wystarczająco zróżnicowane i elastyczne, aby mogły w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem uprawnień.
5. Ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą. Procedury lub działania tego typu nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych.
6. Społeczności lokalne powinny być konsultowane, w odpowiednim trybie, co do form przyznania im zasobów pochodzących z redystrybucji dochodów.
7. Subwencje przyznane społecznościom lokalnym nie powinny być przeznaczane na finansowanie specyficznych projektów. Przyznanie subwencji nie może zagrażać podstawowej wolności społeczności lokalnej do swobodnego prowadzenia własnej polityki w zakresie przyznanych jej uprawnień.

Aktem prawnym regulującym źródła dochodów gmin w Polsce jest ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[123]. Do dochodów gminy zalicza się:

- wpływy z ustalanych i pobieranych, na podstawie odrębnych ustaw, podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, od spadków i darowizn, od działalności gospodarczej osób fizycznych opłacanych w formie karty podatkowej, od czynności cywilnoprawnych,

---

[122] Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Strasburg 15.10.1985 r. (Dz.U. z 25.11.1994 r., nr 124, poz. 607).

[123] Ustawa z dnia 13.11.2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 203, poz. 1966).

- wpływy z opłat: skarbowej, eksploatacyjnej, lokalnych uiszczanych na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych, innych pobieranych na podstawie odrębnych ustaw,
- udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa: wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie gminy, wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, posiadających siedzibę na terenie gminy,
- subwencja ogólna,
- dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe gmin oraz wpłaty od zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych gminy,
- dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej zlecone gminie oraz inne zadania zlecone ustawami,
- dochody z majątku gminy,
- odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych,
- spadki, darowizny i zapisy na rzecz gminy,
- dochody z kar pieniężnych oraz grzywien określonych w odrębnych przepisach,
- 5% dochodów uzyskiwanych przez gminę na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zleconych ustawami,
- odsetki od pożyczek udzielonych przez gminę i nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochód gminy,
- dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego.

Dochodami gminy mogą być również: dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych gminy, dotacje celowe na zadania realizowane przez gminę na podstawie porozumień z organami administracji rządowej lub z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, dotacje celowe z budżetu państwa na usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, dotacje z funduszów celowych, spadki, zapisy i darowizny, odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, opłaty prolongacyjne oraz odsetki od nieterminowo regulowanych należności stanowiących dochody gminy, odsetki i dywidendy od kapitału wniesionego do spółek, dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych odrębnymi przepisami, inne dochody należne gminie.

3.2. UPRAWNIENIA ORGANÓW GMINY W ZAKRESIE PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI

Stanowienie prawa miejscowego w zakresie niektórych podatków i opłat jest jedną z najważniejszych zasad w odniesieniu do systemu finansów samorządu terytorialnego. Gmina nabyła rzeczywiste prawo do podejmowania uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych ustawowo. Przyznane władztwo podatkowe gminom oznacza, że poziom niektórych podatków i opłat lokalnych, w tym podatku od nieruchomości, jest częściowo uzależniony

od decyzji przedstawicieli samorządów terytorialnych, choć musi zawierać się w przedziale określonym stosownymi przepisami[124].

W myśl ustaw o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i o samorządzie gminnym podatek od nieruchomości pełni szczególną funkcję fiskalną i jest ważnym elementem dochodów gminy. W sferze jego funkcjonowania organy gminy wyposażone zostały w określone władztwo podatkowe. Zakres uprawnień i kompetencji organów gminy dotyczących podatku od nieruchomości odnosi się w szczególności do rady gminy oraz wójta (burmistrza, prezydenta). Zarząd gminy nie posiada żadnych uprawnień w sferze omawianego podatku, bowiem w nowym stanie prawnym (bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast) nie jest już organem gminy. Organy mają możliwość przejmowania wpływów z podatku od nieruchomości na rzecz gminnego budżetu a także są uprawnione do administrowania (zarządzania) podatkiem od nieruchomości.

3.2.1. Uprawnienia rady gminy

W świetle aktualnych regulacji odnoszących się do podatku od nieruchomości rady gmin mają trzy rodzaje uprawnień w zakresie omawianego podatku, a mianowicie:

- uprawnienie do określania ostatecznej wysokości stawek podatkowych,
- uprawnienie do wprowadzania zwolnień podatkowych,
- uprawnienie do poboru podatku od nieruchomości, którego podatnikami są osoby fizyczne w formie inkasa oraz do wskazania inkasentów i wysokości ich wynagrodzenia.

Stawki podatku od nieruchomości na dany rok podatkowy, określane przez rady gmin w formie uchwały (przepisu prawa miejscowego), nie mogą przekroczyć stawek maksymalnych, ustalanych dla poszczególnych rodzajów nieruchomości przez Ministra Finansów. Minister Finansów podwyższa corocznie górne granice tych stawek w takim stopniu, w jakim wzrosły ceny towarów i usług konsumpcyjnych w stosunku do roku ubiegłego, tzn. o wskaźnik inflacji. Wynika stąd, że rady gmin mogą utrzymać maksymalne wysokości stawek, co świadczy o surowej polityce podatkowej w zakresie podatku od nieruchomości lub też mają prawo do ich obniżenia. Rada gminy w uchwale ustala stawki podatkowe dla dziewięciu odrębnych przedmiotów opodatkowania, wynikających z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych[125].

Może także dokonać dalszego podziału nieruchomości na podgrupy i różnicować dla nich stawki podatkowe, pod warunkiem, że nie spowoduje to

---

[124] A. Szewczuk, *Finanse samorządowe a rozwój lokalny-współczesne dylematy i wyzwania*, [w:] *Finanse, bankowość i ubezpieczenia wobec wyzwań współczesności*, Tom II, Wyd. AE, Katowice 2002, s. 656.

[125] Ustawa z 12.01.1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (t. jedn. Dz.U. z 2002 r., nr 9, poz. 84 z późn. zm.).

przekroczenia stawki maksymalnej. Określając stawki podatkowe rada gminy może różnicować ich wysokość dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania, uwzględniając w szczególności lokalizację, rodzaj prowadzonej działalności, rodzaj zabudowy, przeznaczenie, sposób wykorzystania gruntu, stan techniczny i wiek budynków. Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa rada gminy jest uprawniona także do podwyższania stawek podatkowych wynikających z uchwały w trakcie roku podatkowego (wyrok NSA sygn. akt SĄ/P 132/92, SĄ/Gd 1405/92 i I SA/Łd 551/99). Stawki podwyższone nie mogą przekraczać stawek ustalonych przez Ministra Finansów. Mogą one obowiązywać dopiero od chwili wejścia w życie uchwały. Zasady wejścia jej w życie określone są zaś w art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych[126]. Stosownie do ust. 1 tego artykułu, z zasady akt normatywny wchodzi w życie po upływie czternastu dni od ukazania się dziennika urzędowego. Dopuszczalne jest ustalenie terminu dłuższego. Krótszy okres *vacatio legis* ustalono jedynie dla przepisów porządkowych, do których jednak akty podatkowe nie należą.

Rada gminy nie ma natomiast uprawnienia do różnicowania stawek podatkowych w zależności od sytuacji majątkowej podatnika i osiąganych przez niego dochodów, jak również do ustalania wyższych stawek podatku od nieruchomości dla osób niezameldowanych na terenie danej gminy. Takie działanie rady gminy stanowiłoby złamanie zasady równości opodatkowania[127]. Rada nie może także ustalić „0" stawki podatkowej, gdyż zgodnie z orzeczeniem NSA byłoby to niedopełnienie ustawowo nałożonego obowiązku[128].

Określając ostateczną wysokość stawek podatkowych dla wszystkich nieruchomości wymienionych w artykule 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, rada gminy zobligowana jest do podjęcia odpowiedniej uchwały. Po podjęciu uchwała winna być niezwłocznie, obligatoryjnie opublikowana w odpowiednim dzienniku urzędowym. Podstawową formą publikacji uchwały rady gminy stanowiącej akt prawa miejscowego jest wojewódzki dziennik urzędowy. Jest to podstawowa forma promulgacji takiego aktu prawnego zgodnie z art. 13 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych. W tym przypadku obowiązuje dodatkowy wymóg, bowiem uchwała ta musi zostać także ogłoszona, w taki sposób, aby dotarła do wiadomości poszczególnych podatników podatku od nieruchomości zamieszkałych lub mających siedzibę na obszarze danej gminy. Ogłoszenie takie następuje przez rozplakatowanie obwieszczeń w miejscach publicznych, przez lokalną prasę lub w inny miejscowo przyjęty sposób. Uchwały rady gminy, w tym także w zakresie stawek podatkowych podlegają przedłożeniu wojewodzie, który w przypadku uznania sprzeczności uchwały z prawem, orzeka o jej nieważności. Brak uchwały określającej szczegółowe stawki podat-

---

[126] Ustawa z dnia 20.07.2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. nr 62, poz. 718 z późn. zm.).

[127] Wyrok NSA z dnia 20.07.1993 roku. Sygn.akt SA/P 2583/92, Wyrok NSA z dnia 17.06.1992 roku. Sygn. akt SA/KR 871/92.

[128] Wyrok NSA z dnia 22.07.1993 roku. Sygn. akt SA/KR 1050/93.

ku od nieruchomości uniemożliwia wymierzenie podatku. Sama ustawa nie jest wystarczającą podstawą prawną do realizacji podatku na terenie gminy.

Na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, radzie gminy przysługuje prawo do wprowadzania zwolnień w zakresie podatku od nieruchomości. Wyposażenie rady gminy w prawo do określania zwolnień wynika z dwóch przesłanek, a mianowicie:

- rada gminy jest organem najbardziej właściwym do decydowania o potrzebie stosowania i rodzajach zwolnień podatkowych na swoim terenie,
- z uwagi na fakt, iż podatek ten jest podatkiem komunalnym, wpływy z tego tytułu w całości stanowią dochód budżetu gminy.

Określając listę zwolnień rada gminy nie może wprowadzić zwolnień o charakterze generalnym, tzn. takich, które zwalniają od podatku wszystkich ustawowych podatników. Zwolnienia generalne naruszają zasadę powszechności opodatkowania i prowadzą do zniesienia obowiązku ustawowego. Zgodnie z orzecznictwem NSA wykluczone jest wykorzystywanie upoważnienia z art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych do dokonania zwolnień generalnych od podatku od nieruchomości[129]. Zwolnienie takie oznaczałoby generalne uchylenie obowiązku podatkowego. Celem ustawodawcy jest umożliwienie radzie gminy wprowadzania zwolnień innych niż określone w ustawie, tzn. takich, które będą bardziej uszczegółowione, ale zbliżone rodzajowo do kategorii zwolnień ustawowych, o charakterze przedmiotowym. Wprowadzanie przez radę gminy innych zwolnień nie powinno prowadzić do uchylenia obowiązku płacenia podatku od nieruchomości. Ustalając inne zwolnienia w podatku od nieruchomości, które rada gminy uzna za uzasadnione, nie może uchwałą cofnąć zwolnień przewidzianych w art. 7 wspomnianej ustawy. Zwolnienia ustawowe obowiązują bez względu na to, czy zostaną zamieszczone w uchwale. Powtórzenie ich treści w uchwale rady gminy nie wywoła żadnych skutków prawnych. Istnieje jednak interesujący wyrok NSA, z którego wynika, że: „Żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie nakazuje ustalenia stawek podatku od nieruchomości w kwotach niższych od 1 grosza”[130]. Wyrok dotyczył sytuacji, gdy jedna z rad gmin ustaliła stawkę podatku od 1 m^2 nieruchomości mieszkalnej w wysokości 0,005 zł. Wojewoda Lubelski rozstrzygnięciem nadzorczym uchylił tę uchwałę jako sprzeczną z przepisami prawa. NSA jednak uchylił rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody. A *contrario* tego orzeczenia można rozumieć, że o ile niedopuszczalne jest zwolnienie poprzez ustalenie stawki 0 zł, to jednak ustalenie stawki zupełnie symbolicznej, niemogącej mieć znaczenia istotnego jako dochód gminy, nie sprzeciwia się przepisom prawa.

Uprawnieniem rady gminy o znaczeniu drugorzędnym jest przewidziane w art. 6 ust. 12 ustawy prawo do podjęcia uchwały zarządzającej pobór podatku od nieruchomości od osób fizycznych w formie inkasa i ustalenie inkasentów

[129] Wyrok NSA z dnia 21.12.1993 roku. sygn. akt SA/KR 2394/93.
[130] Wyrok NSA z dnia 14.09.1995 roku sygn. akt SA/Lu 446/95 – niepublikowany.

oraz wysokości ich wynagrodzenia. Za inkasenta uznaje się osobę obowiązaną do pobrania podatku i wpłacenia go na właściwy rachunek bankowy lub w kasie urzędu gminy we właściwym terminie, co wynika z definicji w art. 9 Ordynacji podatkowej. Zasady rozliczeń wpłat podatku od nieruchomości przez inkasentów, prowadzenia ewidencji i dokumentacji związanej z inkasem ustalone są w Instrukcji Ministerstwa Finansów w sprawie ewidencji podatków i opłat w gminach.

Rada gminy zobowiązana jest także do określenia w formie uchwały wzoru formularzy, w których podatnicy zawierają dane dotyczące podmiotu i przedmiotu opodatkowania niezbędne do wymiaru i poboru podatku od nieruchomości[131]. Złożenie deklaracji na podatek od nieruchomości na innym formularzu niż obowiązujący w danej gminie może być potraktowane na równi z niezłożeniem deklaracji. Może więc być przyczyną sankcji karnych skarbowych[132]. Rada gminy może także określić, w uchwale, warunki i tryb składania informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracji na podatek od nieruchomości za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a w szczególności:

- ich format elektroniczny oraz układ informacji i powiązań między nimi zgodnie z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,
- sposób ich przesyłania za pomocą środków komunikacji elektronicznej,
- rodzaje podpisu elektronicznego, którym powinny być opatrzone.

Poświadczenie przez organ podatkowy złożenia informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych lub deklaracji na podatek od nieruchomości za pomocą środków komunikacji elektronicznej odbywa się zgodnie z przepisami o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

3.2.2. Uprawnienia wójta, burmistrza, prezydenta

Podatek od nieruchomości od osób fizycznych na rok podatkowy ustala w formie decyzji organ podatkowy, którym jest wójt, burmistrz, prezydent właściwy ze względu na miejsce położenia przedmiotów opodatkowania (nieruchomości). Jest on płatny w czterech ratach do: 15 marca, 15 maja, 15 września i 15 listopada roku podatkowego. Po to, aby termin płatności pierwszej raty mógł zostać przez podatników dotrzymany, decyzja wójta (burmistrza, prezydenta) o wymiarze podatku powinna zostać doręczona najpóźniej do dnia 1 marca roku podatkowego. Jeżeli decyzja wymiarowa zostanie doręczona później, to podatnik ma obowiązek zapłaty pierwszej raty podatku w terminie

---

[131] G. Owczarczyk-Szpakowska, *Uprawnienia organów gminy w zakresie podatku od nieruchomości*, [w:] *Zarządzanie finansami. Mierzenie wyników i wycena przedsiębiorstw*, Tom II, Szczecin 2003, s. 472.

[132] E. Majewska-Howis, *Nieodpowiedni układ graficzny deklaracji może być przyczyną problemów*, „Rzeczpospolita" 2007/995.

14 dni od daty doręczenia tejże decyzji. Decyzje wymiarowe w zakresie podatku od nieruchomości mogą wydawać inni pracownicy samorządowi, ze skarbnikiem gminy włącznie, ale tylko z upoważnienia i w imieniu wójta (burmistrza, prezydenta). W przypadku niespełnienia tego warunku, decyzja podjęta przez skarbnika gminy lub innego pracownika samorządowego dotknięta jest wadą nieważności.

Ustawa z dnia 12.01.1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych w art. 4 ust. 7 nałożyła na organ podatkowy (wójta, burmistrza, prezydenta) obowiązek powołania biegłego w przypadku, gdy podatnik nie określił wartości budowli lub podał wartość nieodpowiadającą wartości rynkowej. Biegły powoływany jest spośród rzeczoznawców majątkowych, o których mowa w ustawie z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami[133]. W przypadku gdy podatnik nie określił wartości budowli lub wartość ustalona przez biegłego jest wyższa, co najmniej o 33% od wartości określonej przez podatnika, wówczas koszty ustalenia wartości przez biegłego ponosi podatnik.

Zgodnie z art. 7a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych od 1 stycznia 2005 roku organ podatkowy będzie prowadził ewidencję podatkową nieruchomości w systemie informatycznym, dla potrzeb podatku od nieruchomości oraz podatku rolnego i leśnego. Ewidencja ta zawierać będzie dane o podatnikach i przedmiotach opodatkowania, wynikające z informacji i deklaracji składanych przez podatników, z danych zawartych w księgach wieczystych, w ewidencji gruntów i budynków oraz w innych rejestrach i ewidencjach prowadzonych przez organy administracji publicznej, a w szczególności:

- przed dniem wejścia w życie ustawy,
- aktów notarialnych,
- ewidencji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę,
- planu zagospodarowania przestrzennego,
- ewidencji prowadzonych przez urzędy skarbowe,
- Krajowej Ewidencji Podatników.

Zasady prowadzenia ewidencji podatkowej nieruchomości w systemie informatycznym z uwzględnieniem współdziałania z ewidencją gruntów i budynków określono w rozporządzeniu Ministra Finansów[134]. Ustalono także zakres informacji objętych ewidencją, w tym w szczególności dane osobowe podatnika oraz informacje dotyczące przedmiotu opodatkowania.

Ewidencja podatkowa nieruchomości to jeden z elementów zintegrowanego systemu katastralnego, bezpośrednio powiązanego z realizowaną przez Ministerstwo Finansów reformą systemu opodatkowania nieruchomości. Celem

[133] Ustawa z dnia 21.08.1997 roku o gospodarce nieruchomościami (t. jedn. Dz.U. z 2000 r. nr 46, poz. 543 z późn. zm.).

[134] Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22.04.2004 roku w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości (Dz.U. nr 107, poz. 1138).

tworzenia tej ewidencji jest zapewnienie powszechności opodatkowania nieruchomości i poprawa efektywności działań samorządowej administracji podatkowej. Dzięki uszczelnieniu systemu podatkowego szacuje się znaczące zwiększenie, w skali kraju, dochodów z tytułu podatku od nieruchomości nawet o 10%. Biorąc pod uwagę 10 miliardowe wpływy, jakie obecnie uzyskuje się z podatku od nieruchomości, to z całą pewnością dodatkowy miliard dochodów rocznie wzmocni lokalne finanse i umożliwi zaangażowanie się samorządów w proces dalszych reform[135].

3.3. PODSUMOWANIE

Kompetencje gminy w dziedzinie podatku od nieruchomości dotyczą:

- stanowienia przepisów prawnych w podatku od nieruchomości,
- przejmowania wpływów z podatku,
- administrowania podatkiem od nieruchomości.

Gminy mają niewielkie uprawnienia w sferze stanowienia przepisów podatkowych w podatku od nieruchomości. Uprawnienia prawotwórcze gmin w zakresie omawianego podatku sprowadzają się przede wszystkim do dwóch zagadnień: uchwalania na dany rok podatkowy kwotowych stawek podatku dotyczących 1 m^2 powierzchni budynku lub gruntu oraz do wprowadzania zwolnień, innych niż te, które przewidziane są w ustawie[136]. Nadanie radom gmin kompetencji do określania ostatecznej wysokości stawek podatkowych uzasadnione jest tym, że organy gminy znając potrzeby, możliwości i uwarunkowania miejscowe, mogą i powinny regulować obciążenia podatkowe lokalnych podatników w taki sposób, aby nawiązywały one do zaspokojenia aktualnych potrzeb. Mając na uwadze zasadę samodzielności finansowej gmina powinna posiadać środki umożliwiające jej prowadzenie odpowiedniej polityki gospodarczej, inwestycyjnej i ekonomicznej. Zgodnie z aktualnymi regulacjami podatkowymi rada gminy może, w stosunku do stawek maksymalnych, jedynie obniżać stawki podatkowe w zakresie podatku od nieruchomości, nie może natomiast ich podwyższać. Wydaje się jednak, że gminy w Polsce powinny zastać wyposażone także w prawo do podwyższania stawek podatkowych. Podwyższenie to mogłoby służyć sfinansowaniu nowego, odpowiedniego a zarazem ogólnie akceptowanego przez społeczność lokalną celu. Nie należy gminom, które chcą i mogą za zgodą swych mieszkańców wprowadzić wyższe stawki podatku zabronić tego przedsięwzięcia. Z uwagi na odmienność gospodarczą, kulturalną, lokalne ambicje finansowe i preferencje oraz skłonności społeczności lokalnych do ponoszenia ciężaru podatkowego na rzecz własnej gminy nie można gminom odbierać szansy na indywidualny rozwój i postęp ekonomiczno-gospodarczy. Kształtowanie wysokości stawek podatkowych,

[135] http://mofnet.gov.pl

[136] A. Borodo, *Podatek od nieruchomości w systemie finansowym samorządu terytorialnego*, Toruń 1995, s. 91.

czyli ich podwyższanie i obniżanie mogłoby i powinno nawiązywać do efektywnego gromadzenia i wykorzystania pieniędzy podatników (członków wspólnoty) w celu zaspokojenia ich potrzeb o charakterze lokalnym. Wydaje się, iż w pełni uzasadnione byłoby zniesienie dotychczasowych ograniczeń, które pozwalały gminie tylko na obniżenie górnych granic ustawowych stawek podatku. Rozszerzenie autonomii gmin w zakresie kształtowania stawek podatkowych, a w szczególności możliwości ich podwyższania przyczyniłoby się do nadrobienia zaległości rozwojowych gminy, wynikających z dotychczasowego niedofinansowania budżetu lokalnego.

Uprawnienie gminy w zakresie zwolnień podatkowych nie powinno być szerokie. Ich wprowadzanie należy traktować jako instrument polityki gospodarczej i społecznej. Zwolnienia uchwalane przez radę gminy powinny przyjąć charakter przedmiotowy, uzasadniony określonym celem lub zjawiskiem pożądanym w danej gminie. Podejmowanie uchwał określających dodatkowe, przysługujące radzie gminy zwolnienia podatkowe musi uwzględniać dobro miejscowych podatników poprzez kształtowanie odpowiednio wysokich wpływów do budżetu lokalnego. Każda podjęta przez radę gminy uchwała w sprawie ostatecznej wysokości stawek lub zwolnień podatkowych powinna przynieść gminie określone korzyści społeczne, finansowe i prawne.

Kompetencja gminy do przejmowania i dysponowania podatkiem od nieruchomości zagwarantowana jest formą ustawy. Ustawowy przepis na mocy, którego gminy mają prawo do przejmowania wpływów z podatku od nieruchomości stanowi dla nich gwarancję stałego poziomu dochodów na realizację jej określonych zadań.

Przekazanie gminom wyżej wymienionych kompetencji z tytułu podatku od nieruchomości jest niewątpliwie właściwym posunięciem ze strony ustawodawcy. Podatek ten ma stosunkowo prostą konstrukcję, co umożliwia niezbyt rozbudowanemu aparatowi podatkowemu jego wymiar i pobór. Jest on ściśle, fizycznie związany z terenem, a także z zadaniami własnymi gminy w sferze gospodarki gruntami i wyposażenia gruntów w odpowiednie urządzenia komunalne, energetyczne i gazowe. Dlatego też gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego uprawniona do zarządzania podatkiem od nieruchomości powinna dbać o polepszenie warunków życia swoich mieszkańców poprzez odpowiednie instrumenty w zakresie kształtowania polityki podatkowej w zakresie podatku od nieruchomości.

Wykonywanie uprawnień samorządu gminnego do zwolnień podatkowych, obniżanie stawek oraz podejmowanie decyzji w sprawie umorzeń, odroczeń, zaniechania poboru podatku może być efektywnie wykorzystane. Nie można domagać się od gminy, aby stosowała ona tylko najwyższe stawki, nie wprowadzała zwolnień, nie umarzała zaległości podatkowych. Jednak odpowiednie decyzje organów gminy nie pozostają w próżni finansowej, prawnej czy społecznej. Wpływają one nie tylko na podatników miejscowych, ale także na sytuację budżetu państwa oraz innych samorządów w kraju. Jeżeli niższe wpływy podatkowe danej gminy będące następstwem jej uchwał i decyzji prowadzą do

faktycznie niższych dochodów podatkowych na jednego mieszkańca tej gminy i w efekcie dają jej prawo do wyższej subwencji wyrównawczej, to dochodzi do trudnej do zaakceptowania sytuacji. Gminy stosujące łagodną politykę podatkową przerzucałyby skutki tej polityki na Skarb Państwa oraz na inne niestosujące takiej łagodnej polityki, gminy. Mając na uwadze rangę podatków będących w gestii gmin jako odbicie zapisów w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego[137], można stwierdzić, że:

- podatki, jak i władztwo podatkowe gmin należy uznać jako konieczność akceptowaną społecznie w systemie państwa demokratycznego,
- wysokość podatków jest rezultatem kompromisu pomiędzy krajowymi i lokalnymi realiami gospodarczymi, oczekiwaniami społeczności gminnych a celami strategicznymi realizowanymi przez samorządy lokalne[138].

[137] Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Strasburg 15.10.1985 r., Dz.U. z 25.11. 1994 r., nr 124, poz. 607.

[138] A. Szewczuk, *Finanse samorządowe a rozwój lokalny - współczesne dylematy i wyzwania*, [w:] F*inanse, bankowość i ubezpieczenia wobec wyzwań współczesności*, Tom II, Wyd. AE, Katowice 2002, s. 657.

4. FORMY OPODATKOWANIA NIERUCHOMOŚCI W WYBRANYCH KRAJACH EUROPEJSKICH

Podatki od nieruchomości występujące w różnych krajach stanowią najczęściej dochód budżetów lokalnych. Dochody płynące z tego rodzaju opodatkowania są znaczne i dają organom lokalnym określone możliwości oddziaływania za ich pomocą na infrastrukturę lokalną.

Podatek od nieruchomości stosowany jest powszechnie w wielu krajach, lecz jego elementy konstrukcyjne, forma i pozycja są w poszczególnych państwach odmiennie ukształtowane. Odmienność ta jest następstwem rozwoju historycznego danego systemu podatkowego, przeobrażeń samego podatku od nieruchomości oraz rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego, a także zaplanowanej przez ustawodawców poszczególnych państw roli i funkcji tego podatku.

Opodatkowanie nieruchomości opiera się głównie na łatwo wymiernych elementach zewnętrznych oraz wartości danej nieruchomości lub jej cechach dochodowych. Systemy opodatkowania nieruchomości, obowiązujące w państwach europejskich, można podzielić na dwie zasadnicze grupy, a mianowicie:

- bazujące na wartości nieruchomości określonej w katastrze nieruchomości,
- gdzie podstawę opodatkowania stanowi powierzchnia nieruchomości[139].

4.1. KATASTRALNE SYSTEMY OPODATKOWANIA NIERUCHOMOŚCI

Podstawą nowoczesnych podatków od nieruchomości w krajach Unii Europejskiej jest kataster. Wszystkie dane potrzebne do określenia podatku zawarte są właśnie w katastrze, co ułatwia realizację i pobór podatku zarówno w ujęciu podmiotowym, jak i przedmiotowym. Tak duża rola katastru w opodatkowaniu nieruchomości powoduje, że są one określane mianem katastralnych systemów opodatkowania nieruchomości. Bardzo często określa się je jako systemy *ad valorem*, nawiązując do wartości jako podstawy opodatkowania nieruchomości[140].

Początków katastru i opartych na nim podatków można się już doszukać w starożytności[141]. Pierwsze nowoczesne katastry ukształtowały się we Francji w 1850 roku i monarchii Austriacko-Węgierskiej w 1881 roku[142].

Przez kataster należy rozumieć urzędowy system informacyjny zawierający dane o podmiotach katastralnych (osobach fizycznych i prawnych będących

---

[139] L. Etel, *Europejskie systemy opodatkowania nieruchomości*. Prace studialne, Warszawa 2003, s. 9.

[140] J.M Youngman, J.H. Malme, *An International Survey of Taxes on Land and Buildings*, Boston 1994 oraz *Systemy katastralne i podatki typu katastralnego na świecie*, „Przegląd Podatkowy" 1996, nr 5.

[141] J. Gaździcki, *Systemy katastralne*, Warszawa, Wrocław 1995, s. 16.

[142] A. Bień, G. Nowecki, *Kataster i podatek od nieruchomości*, „Monitor Podatkowy" 1995, nr 2.

właścicielami lub posiadaczami nieruchomości) oraz o przedmiotach katastralnych (nieruchomościach, w tym budynkach i budowlach)[143]. W literaturze przedmiotu można wyróżnić dwa podstawowe rodzaje katastru – fiskalny i prawny.

Kataster prawny to ewidencja danych odzwierciedlających stan prawny nieruchomości. Zawiera informacje dotyczące praw własności oraz innych praw i obciążeń związanych z nieruchomością. Katastry tego typu są powiązane z księgami wieczystymi lub też je całkowicie zastępują. Kataster prawny jest ukierunkowany na rejestrację i ochronę praw rzeczowych, może być także wykorzystywany do celów podatkowych.

Kataster fiskalny jest tworzony przede wszystkim na potrzeby związane z opodatkowaniem nieruchomości. Charakteryzuje się ścisłymi związkami z systemem podatkowym, który zawiera dane niezbędne do wymierzania podatków obciążających nieruchomości, np.: dane podatnika, wartość nieruchomości i dochody z niej uzyskiwane. Celem katastru fiskalnego jest przede wszystkim ustalenie wartości nieruchomości i podmiotu zobowiązanego do zapłaty podatku. Dane zawarte w katastrze fiskalnym mogą być wykorzystywane do innych celów niż tylko na potrzeby związane z opodatkowaniem nieruchomości. Założenie katastru fiskalnego jest stosunkowo proste, nie wymaga bowiem ustalenia stosunków własnościowych, co się wiąże z dużymi nakładami finansowymi[144]. Kataster jest powszechnie stosowaną ewidencją nieruchomości, wykorzystywaną do ustalania podatków. Dane zawarte w ewidencjach katastralnych stanowią podstawę do określania osoby podatnika, przedmiotu opodatkowania i podstawy wymiaru, co znakomicie zwiększa efektywność opodatkowania i uniemożliwia uchylanie się od płacenia podatków od nieruchomości.

We współczesnych systemach prawnych funkcjonują zarówno katastry o charakterze fiskalnym, jak i prawnym.

Przykładem kraju, w którym funkcjonuje kataster, jest Francja, gdzie pojmowany jest on jako zbiór dokumentów dotyczących nieruchomości, zakładany, prowadzony i uaktualniany przez administrację fiskalną dla potrzeb podatku od nieruchomości[145]. Prowadzenie i aktualizacja danych zawartych w katastrze należy do obowiązków organów lokalnych w postaci urzędów katastralnych, których we Francji działa ponad 300[146]. Organy te współdziałają przy zakładaniu i aktualizacji katastru z biurami hipotecznymi i notariatem oraz geodetami przysięgłymi, dokonującymi aktualizacji planów katastralnych i zgłaszającymi zmiany w stanie faktycznym nieruchomości na danym terenie. Urzędy kata-

---

[143] J. Gaździcki, *Systemy katastralne...*, *op. cit.*, s. 8 i n.

[144] G. Nowecki, *Rola i miejsce katastru w polskim systemie podatkowym*, [w:] *Prawno-podatkowe problemy działalności gospodarczej*, Warszawa 1997, s. 274.

[145] Presentation generale du cadastre et sa documentation, Direction Generale des Impost, 1993, s. 21.

[146] L. Etel, *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Temida 2, Białystok 1998, s. 211.

stralne nie mogą wprowadzać w ewidencji nieruchomości żadnych zmian dotyczących stanu prawnego nieruchomości, bez ich wcześniejszej publikacji w biurze hipotecznym, gdzie muszą być ujawnione wszystkie prawa do danej nieruchomości. Wszystkie zmiany dotyczące opisu fizycznego i danych identyfikacyjnych nieruchomości przed ujawnieniem w biurze hipotecznym muszą być poświadczone przez urzędy katastralne. W wyniku tej zależności zagwarantowana jest zgodność danych zawartych w ewidencji urzędów katastralnych z danymi w biurze hipotecznym. We Francji katastrem objęte są wszystkie nieruchomości położone na obszarze kraju, ich właściciele oraz osoby, które mają uprawnienia do władania nieruchomościami. Na podstawie danych wynikających z katastru we Francji funkcjonuje cały system podatków obciążających nieruchomości[147]. Należą do nich: podatek od nieruchomości niezabudowanych, zabudowanych, podatek od lokali mieszkalnych i użytkowych. Podatki te mają bardzo zbliżoną konstrukcję prawną, ściśle powiązaną z danymi zawartymi w katastrze. Wykorzystując ewidencję katastralną ustala się przedmiot, podmiot i podstawę opodatkowania. W katastrze określa się także tzw. jednostki katastralne oraz dokonuje ich wyceny dla potrzeb opodatkowania. Kompleksowej wyceny nieruchomości dokonuje się raz na kilkanaście lat z uwagi na duże koszty i trudności. Ostatnia wycena budynków we Francji była realizowana w 1970 roku, a gruntów – w 1961 roku[148]. Pomiędzy wycenami wprowadza się jedynie zmiany stanu fizycznego lub prawnego nieruchomości oraz dokonuje się okresowej aktualizacji. Przedmiotem wyżej wymienionych podatków obciążających nieruchomości są grunty, budynki i lokale mieszkalne, jak również użytkowe. Nieruchomości niezabudowane podzielone są na: łąki, pastwiska, winnice, lasy, nieużytki, kamieniołomy, jeziora, stawy, ogrody, kanały i tereny przeznaczone na działalność rekreacyjną oraz tereny przeznaczone pod zabudowę[149]. Dla pozostałych rodzajów nieruchomości przedmiot opodatkowania określany jest na podstawie deklaracji dostarczanych przez podatników. Deklaracje te składają się na dokumentację katastralną. Każda działka gruntu objęta jest planem katastralnym (dokumentacja graficzna), z którego wynika, jakie są jej granice i powierzchnia.

Obowiązek płacenia podatków od nieruchomości spoczywa z reguły na właścicielu danej nieruchomości lub na podmiocie faktycznie władającym nieruchomością, np. dzierżawcy. Dane określające podmioty, w tym właściciela lub inny podmiot władający nieruchomością, na którym spoczywa obowiązek podatkowy, zawarte są w ewidencji katastralnej.

---

[147] L. Etel, *Podstawowe problemy prawne finansów lokalnych we Francji*, Białystok 1983, s. 159 i n.

[148] Ch. Marks, *Opinia na temat struktury dochodów oraz władztwa podatkowego pośredniego szczebla samorządowego w krajach europejskich*, Warszawa 1998, maszynopis powielony, s. 14.

[149] D. Obrębska, *Reforma podatku od nieruchomości – kataster i podatek katastralny*, „Monitor Podatkowy" 1994, nr 5.

4.1.1. Francja

Podstawą wymiaru podatków od nieruchomości we Francji jest wartość czynszowa, która oznacza potencjalny dochód, jaki uzyskałby właściciel wynajmując daną nieruchomość[150]. Wartość czynszowa ustalana jest dla każdej nieruchomości na podstawie jej oszacowania. Do szacowania wykorzystuje się metodę ksiąg rachunkowych lub metodę porównawczą. Do szacowania niektórych nieruchomości stosuje się także metodę oszacowania bezpośredniego lub czynszu rzeczywistego. Ustalona za pomocą określonej metody wartość czynszowa podlega aktualizacji i rewaloryzacji. Polega to na przemnożeniu otrzymanej wartości przez współczynnik aktualizacji, ustalany odrębnie dla każdego departamentu i odniesieniu do zaktualizowanej wartości czynszowej współczynnika waloryzacji, uwzględniającego średni w skali kraju wzrost czynszu w danym roku. W wyniku aktualizacji i rewaloryzacji wartości czynszowej otrzymuje się wartość katastralną. Stawki podatkowe odnoszone są do dochodu netto, który stanowi w zależności od rodzaju nieruchomości odpowiedni procent wartości katastralnej. Dochód netto dla nieruchomości niezabudowanych wynosi 80% wartości katastralnej, dla nieruchomości zabudowanych 50%, a dla lokali jest równy 100%.

Wpływy z podatków od nieruchomości zasilają budżety samorządowe (gminy, departamenty, regiony) i w związku z tym organy samorządowe ustalają stawki podatkowe, ale w granicach określonych ustawowo. Stawki podatkowe ustalane przez władze lokalne nie mogą przekroczyć 2,5-krotnej wysokości średniej stawki krajowej lub departamentalnej, która obowiązywała w poprzednim roku. Celem takiej polityki jest utrzymanie ogólnych proporcji obciążeń podatkowych w skali kraju. Tego rodzaju bariery są konieczne z uwagi na to, iż w ramach decentralizacji gminy we Francji otrzymały wiele uprawnień lokalnych, co może doprowadzić do nierównomiernych obciążeń i wzrastania dysproporcji w opodatkowaniu[151].

Stawki podatków od nieruchomości wynoszą od kilku do kilkunastu procent podstawy opodatkowania.

Ustawodawca przewidział także szereg ulg i zwolnień z podatków. Zwolnienia te dotyczą m.in.: obiektów organizacji religijnych, szkół i instytucji oświatowych, szpitali, sierocińców, muzeów, zabytków i cmentarzy. Zostały także przewidziane zwolnienia okresowe, które dotyczą wyłączenia z opodatkowania nieruchomości nowo wybudowanych na okres dwóch lat, co stanowi dobrą i skuteczną formę popierania budownictwa[152]. Francuskie ustawodawstwo przewiduje także wakacje podatkowe trwające dłużej niż dwa la-

---

[150] Fiscalite directe lokale, Direction Generale des Impost, 1994, s. 65.

[151] N. Gajl, *Modele podatkowe. Podatki majątkowe*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1996, s. 37.

[152] N. Gajl, *Modele podatkowe. Podatki lokalne*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1996, s. 47.

ta[153]. Oprócz zwolnień ustawowych organy samorządowe mają prawo do wprowadzania na swoim terenie dodatkowych ulg i zwolnień.

Francuskie podatki od nieruchomości są wymierzane i pobierane przez rządową administrację fiskalną (organy Dyrekcji Generalnej Podatków i organy księgowości publicznej), co wynika z faktu, że samorząd nie ma własnego aparatu podatkowego[154].

4.1.2. Wielka Brytania

W Wielkiej Brytanii na system opodatkowania nieruchomości składają się dwa podatki opierające się na ewidencji katastralnej, a mianowicie podatek od nieruchomości mieszkalnych (*council tax*) i od pozostałych nieruchomości (*non-domestic rate*). Urzędnik katastralny mający specjalne uprawnienia szacuje wartość każdej nieruchomości podlegającej opodatkowaniu i kwalifikuje daną nieruchomość jako mieszkalną lub niemieszkalną. Od decyzji urzędnika katastralnego każdemu podatnikowi przysługuje odwołanie. Każda nieruchomość zaliczana jest do jednej z ośmiu kategorii stosowanych przy wycenie. Informacje o zaliczeniu danej nieruchomości do określonej kategorii, o przeznaczeniu nieruchomości (mieszkalna lub niemieszkalna) oraz inne dane dotyczące nieruchomości zawarte są w ewidencji katastralnej. Zainteresowany podatnik ma zapewniony swobodny dostęp do rejestrów katastralnych, które są jawne. Do opłacania podatku od nieruchomości mieszkalnych (*council tax*), zgodnie z uregulowaniami prawnymi,[155] zobowiązane są osoby fizyczne, które ukończyły 18. rok życia i władają nieruchomościami (są wyłącznymi lub głównymi mieszkańcami), a nie ich właściciele[156]. Właściciel staje się podmiotem zobowiązanym do zapłaty podatku wówczas, gdy nieruchomość nie znajduje się we władaniu posiadacza. Podmiotem podatku od nieruchomości niemieszkalnych (*non-domestic rate*) jest każdy, kogo nieruchomość wykorzystywana jest w celu prowadzenia działalności gospodarczej. Podstawę opodatkowania dla nieruchomości mieszkalnych stanowi urzędowo określona wartość nieruchomości, zbliżona do wartości rynkowej. Dla pozostałych nieruchomości podstawą opodatkowania jest roczna wartość czynszowa. Wpływy z obydwu podatków zasilają budżety samorządowe, ale organy lokalne nie mają żadnych uprawnień do ustalania stawek w podatku od nieruchomości niemieszkalnych (*non-domestic rate*). Stawki podatku dla nieruchomości mieszkalnych ustalane są przez samorząd, ale nie mogą przekroczyć stawki maksymalnej ustalanej centralnie.

---

[153] Code General des Impost, Tome I. Legislation, applicable au 18 aout 1993.
[154] L. Etel, *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce... op. cit*., s. 213.
[155] Local Goverment Finanance Act 1992, 6, ust. 5.
[156] A. Mazurek, *Kataster i system katastralny. Wielka Brytania i Irlandia*, „Przegląd Podatkowy" 1996, nr 5.

4.1.3. Austria

Kataster fiskalny jako urzędowy rejestr gruntów i budynków, sporządzany między innymi dla celów wymiaru podatków, ma w Austrii swoją długoletnią tradycję. W ciągu ponad 120-letniej historii prowadzenie katastru podatkowego stało się technicznie wysoko rozwiniętą dziedziną austriackiej gospodarki, pewnym i godnym zaufania instrumentem rejestracji własności gruntowych i ziemi. Obecnie kataster prowadzony jest w Austrii przez Federalny Urząd Miar i Pomiarów (*das Bundesamt für Eich- und Vermessungswesen* /BEV/). Urząd ten jest podporządkowany organizacyjnie Federalnemu Ministerstwu Gospodarki. Obok siedziby centrali w Wiedniu, podzielonej na departamenty specjalistyczne, BEV dysponuje w Austrii 8 ośrodkami informacyjnymi i telepracowniami. Ponadto podlega mu 41 urzędów pomiarowych i 9 urzędów miar. W zakresie katastru podatkowego zadaniem BEV jest sporządzanie urzędowego opisu i spisu gruntów oraz budynków, zawierających dane o powierzchni gruntu, urodzajności gleby i dochodowości. Opis ten stanowi podstawę do sporządzania planów, zakładania ksiąg gruntowych oraz wymiaru podatków.

Podatek od nieruchomości, zwany w Austrii podatkiem gruntowym (*Grundsteuer*), oparty jest na przepisach ustawy o podatku gruntowym (*Grundsteuergesetz*) z 1955 roku z późniejszymi zmianami oraz ustawy o wartościowaniu (*Bewertungsgesetz*) z 1955 roku.

Zadania związane z realizacją ustawy o podatku gruntowym realizują w Austrii: Federalne Ministerstwo Finansów, urzędy finansowe 9 krajów związkowych (landów) oraz urzędy finansowe gminne (80).

Podatek od nieruchomości pobierany jest w Austrii wyłącznie przez gminy i tam pozostaje, nosi więc znamiona podatku lokalnego. Podatkowi gruntowemu podlegają krajowe posiadłości (*inländischer Grundbesitz*), a mianowicie: mienie gospodarstw wiejskich i leśnych, majątek zakładów przemysłowych łącznie z gruntami, budynki.

Ustawa o podatku gruntowym rozróżnia 2 kategorie nieruchomości: gospodarstwa rolne i leśne podlegające podatkowi gruntowemu typu A oraz pozostałe nieruchomości, w tym budynki podlegające podatkowi gruntowemu typu B. Austriackie ustawodawstwo przewiduje zwolnienia z podatku gruntowego (*Grundsteuerbefreiungen*) następujących nieruchomości: publicznie wykorzystywanych posiadłości państwa, krajów związkowych i gmin; mienia służb wojskowych i policji; posiadłości dla ogólnego użytku i celów dobroczynnych; mienia prawnie uznanych kościołów służące posłudze duchowej i administracji; posiadłości związków sportowych służące uprawianiu sportu; posiadłości publiczno-prawnych stowarzyszeń powołanych dla celów naukowych, badawczych i wychowania; nieruchomości zakładów leczniczych; posiadłości dla celów komunikacji publicznej; cmentarze; posiadłości obcych państw w postaci ambasad i konsulatów, na zasadzie wzajemności.

Poszczególne landy i gminy mają prawo ustalić na własnym terenie dodatkowe ulgi i zwolnienia z podatku gruntowego.

Bazą wymiaru podatku gruntowego jest wartość jednostkowa (*Einheitswert*) nieruchomości, określana na podstawie przepisów ustawy o ustalaniu wartości. Ustawa składa się z dwóch części:

- przepisów ogólnych, dotyczących wszystkich regulowanych prawem federalnym podatków i składek,
- przepisów szczegółowych, dotyczących ustalania wartości m.in. ziemi, nieruchomości wiejskich i leśnych, zakładów produkcyjnych, budynków.

Według przepisów szczegółowych wszystkie nieruchomości w Austrii podzielone zostały na 4 grupy majątkowe:

- mienie wiejskie i leśne, którego wartość jednostkowa określana jest na podstawie zbiorów,
- majątki nieruchome gruntowe (*Grundvermögen*) – jednostkowa wycena z podaniem wspólnej wartości
- majątki zakładów (*Betriebsvermögen*) – ustalenie wartości cząstkowych
- inne mienie – wspólna wartość.

Do odpowiednio określonej wartości jednostkowej nieruchomości stosuje się podane przez Federalne Ministerstwo Finansów wskaźniki wymiaru podatku. Wskaźniki te, wyrażone w promilach, wynoszą dla nieruchomości wchodzących w skład podatku typu A od 1,6 do 2,0 promili, a dla pozostałych nieruchomości objętych podatkiem typu B – 2,0 promile. Stawki podatkowe odnoszone są do tak ustalonej podstawy opodatkowania i wynoszą od 400 do 500%.

4.1.4. Niemcy

W Niemczech podstawę do opodatkowania nieruchomości stanowi kataster prawny i ściśle z nim powiązane księgi wieczyste. System ten gwarantuje zgodność danych zawartych w katastrze z danymi wynikającymi z ksiąg wieczystych[157]. Niemiecki kataster prawny zawiera dane dotyczące m.in.: właściciela, położenia nieruchomości, granic działki, zarysu budynku, klasę gleby, rodzaj rejestracji i identyfikator rejestrowy. Podatkiem od nieruchomości objęty jest majątek gruntowy, majątek rolny i leśny, majątek przedsiębiorstwa, który podlega oszacowaniu. Wycena poszczególnych kategorii majątku dokonywana jest według określonych standardów zawartych w ustawie oszacowaniu. W skład majątku gruntowego, który podlega opodatkowaniu podatkiem od gruntów tzw. *Grundsteuer*, wchodzą: grunty i budynki z gruntem trwale związane, własność mieszkania i innego lokalu oraz dziedziczne prawo zabudowy[158].

Wartość gruntów zabudowanych i budynków mieszkalnych ustalana jest na podstawie oszacowania przeciętnej przychodowości, odnoszonej do przeciętnego czynszu, jaki posiadacz płaciłby właścicielowi nieruchomości w razie jej wynajęcia. Dla pozostałych składników mienia gruntowego ustala się wartość

[157] K. Milewska, *Już zyskał nazwę katastrofalny,* „Rzeczpospolita" 1999/166.
[158] L. Etel, *Reforma opodatkowania...*, *op. cit.*, s. 214.

rynkową. Wartość poszczególnych składników majątku gruntowego ustalana jest w odniesieniu do 1 metra kwadratowego, a po przemnożeniu przez ogólną powierzchnię nieruchomości daje jej całkowitą wartość rzeczywistą. Ustalenie wartości majątku rolnego i leśnego w odniesieniu do części mieszkalnej (budynki i ich części) odbywa się na identycznych zasadach jak dla majątku gruntowego. Hipotetyczną wartość czynszową ze względu na związek z gospodarstwem rolnym lub leśnym pomniejsza się o 15%. Dla pozostałej części majątku rolnego i leśnego (część związana z prowadzoną działalnością gospodarczą) wartość odnosi się do przeciętnej przychodowości szacunkowej odpowiadającej przychodom osiąganym przez przeciętne gospodarstwo rolne lub leśne. Przychody te ustalane są na podstawie przeliczników umożliwiających określenie przychodowości danego gospodarstwa. Tak wyliczona wartość konkretnej nieruchomości jest brana pod uwagę przy ustalaniu podstawy opodatkowania.

Podmiotami zobowiązanymi do uiszczania podatku od gruntów są osoby fizyczne i prawne, będące właścicielami lub użytkownikami nieruchomości.

Przedmiotem opodatkowania w podatku typu A są gospodarstwa rolne i leśne wraz ze wszystkimi obiektami, które są trwale związane z gruntem i służą bezpośrednio produkcji rolniczej lub leśnej. Są to grunty rolne i leśne, budynki mieszkalne i związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Przedmiotem opodatkowania w podatku typu B są pozostałe grunty zabudowane lub przeznaczone pod zabudowę wykorzystywane na cele inne niż rolnicze lub leśne, dziedziczne prawo zabudowy.

Podstawę opodatkowania stanowi wartość rynkowa nieruchomości, do której odnosi się określony w przepisach wskaźnik wyrażony w promilach, w wyniku czego otrzymuje się kwotowo określoną podstawę wymiaru[159]. Do tak ustalonej podstawy opodatkowania stosuje się odpowiednie stawki podatku, które mają charakter procentowy, proporcjonalny i wynoszą od 100 do 200% podstawy opodatkowania.

Stawki podatku uchwalane są przez gminy oddzielnie dla gruntów gospodarstw rolnych i leśnych oraz dla gruntów wykorzystywanych do innych celów.

Podatki od nieruchomości wymierzane są na okres 1 roku i wpłacane na rzecz gminy właściwej ze względu na położenie nieruchomości.

Niemiecki ustawodawca przewidział także zwolnienia i wyłączenia z podatku.

4.1.5. Turcja

Dwa odrębne podatki – od majątku zabudowanego (nieruchomości) i niezabudowanego (ziemia), bazujące na ewidencji katastralnej, występują w Turcji. Podmiotami zobowiązanymi do zapłaty podatków od nieruchomości zabudowanych i niezabudowanych są ich właściciele. Podstawę opodatkowania stanowi rynkowa wartość nieruchomości i ziemi. Określenie wartości danej nieruchomości odbywa się w procesie szacowania, który realizowany jest przez ad-

[159] E. Tegler, *System podatkowy Republiki Federalnej Niemiec*, Szczecin 1986, s. 68.

ministrację podatkową raz na 4 lata. W uzasadnionych przypadkach Rada Ministrów jest uprawniona do skrócenia tego okresu nawet do 1 roku. Przyczyną skrócenia częstotliwości szacowania nieruchomości w Turcji jest lepsze uchwycenie realnej wartości nieruchomości a także uwzględnienie ruchu cen rynkowych. Stawki podatku są niskie i wahają się od 3 do 6% w zależności od rodzaju i przeznaczenia nieruchomości. Ulgi i zwolnienia z podatku dotyczą przede wszystkim jednostek użyteczności publicznej, szpitali, bibliotek, hoteli studenckich. Dłuższa jest lista zwolnień w regionach biedniejszych, co wiąże się z realizowaniem poprzez konstrukcję podatku celów pozafiskalnych[160].

4.1.6. Podsumowanie

W przedstawionych wyżej krajach za powszechnie stosowaną ewidencję nieruchomości, która jest wykorzystywana m.in. do ustalania podatków, uznaje się kataster. Dane zawarte w ewidencjach katastralnych służą za podstawę do określenia osoby podatnika, przedmiotu opodatkowania i podstawy wymiaru podatku. Kataster jest narzędziem, które zwiększa efektywność opodatkowania, a także uniemożliwia unikanie lub uchylanie się od płacenia podatków od nieruchomości. Do cech wspólnych stosowanych w poszczególnych krajach podatków od nieruchomości należy zaliczyć:

- opodatkowanie nieruchomości pozostaje w gestii organów lokalnych,
- podatki od nieruchomości stanowią dochód samorządu, co ściśle związane jest z gospodarką terenu i finansowaniem lokalnej infrastruktury[161],
- podatkom podlegają wszystkie rodzaje nieruchomości – zabudowane (mieszkalne, rolne i leśne) i niezabudowane (grunty),
- osobą zobowiązaną do zapłaty podatku jest najczęściej właściciel nieruchomości lub posiadacz,
- podstawa opodatkowania opiera się na wartości rynkowej lub czynszowej ustalanej przez rzeczoznawców, na podstawie ustawowo przyjętych zasad,
- powierzchnia jako podstawa opodatkowania w zasadzie nie występuje,
- w konstrukcjach podatków od nieruchomości ustawodawcy uwzględniają ulgi i zwolnienia dotyczące najczęściej nieruchomości wykorzystywanych na cele użyteczności publicznej,
- organy lokalne mają uprawnienia do stanowienia stawek podatkowych oraz dodatkowych ulg i zwolnień.

4.2. OPODATKOWANIE NIERUCHOMOŚCI NA PODSTAWIE POWIERZCHNI

W państwach, przede wszystkim Europy Wschodniej i Środkowej, gdzie nie ma katastru lub funkcjonuje on źle, opodatkowanie nieruchomości uzależ-

[160] N. Gajl, *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, PWE, Warszawa 1996, s. 146.
[161] A. Borodo, E. Drgas, *Podatki w systemie dochodów władz lokalnych. System podatkowy. Zagadnienia teoretycznoprawne*, Łódź 1992, s. 171.

nione jest od ich powierzchni. Przyczyną tego stanu jest lub była dominująca pozycja państwa na rynku nieruchomości, które było właścicielem większości mienia nieruchomego, ustalało zasady jego zbywania i nabywania. W takiej sytuacji, w państwach tych występują duże trudności z ustaleniem realnej wartości nieruchomości. Brak jednolitych i wiarygodnych informacji o wartości nieruchomości spowodował konieczność poszukiwania innych kryteriów decydujących o wysokości opodatkowania[162]. Dlatego powierzchnia, wobec braku danych o wartości nieruchomości, staje się dominującą podstawą opodatkowania, łatwą do ustalenia i sprawdzenia. W krajach tych tworzy się różne ewidencje geodezyjno-kartograficzne, w których zawarte są dane dotyczące budynków i gruntów. Z dokumentów tych wynikają jednak informacje niedostosowane do celów fiskalnych (podatkowych). Organy podatkowe z reguły nie mają wpływu na zamieszczanie i aktualizowanie danych w nich zawartych.

4.2.1. Polska

Krajem, w którym głównie powierzchnia decyduje o wysokości podatku od nieruchomości, jest Polska. Niektóre tylko rodzaje nieruchomości (budowle) opodatkowane są przez odniesienie stawek do ich wartości, określonych na potrzeby amortyzacji. Wartość ta nie wynika jednak z katastru, lecz z dokumentów księgowych. W Polsce kataster jako wykaz gruntów sporządzany w celach podatkowych, funkcjonował w okresie II Rzeczypospolitej na obszarze byłego zaboru austriackiego i pruskiego. Nosił on znamiona katastru gruntowego. W celach podatku od nieruchomości nie posługiwano się natomiast instytucją katastru budynkowego[163]. Dekretem o katastrze gruntowym i budynkowym[164] z dnia 24.09.1947 roku wprowadzono na całym obszarze Polski jednolity kataster gruntowy i budynkowy, który zawierał dane dotyczące (położenie, granice, obszar, sposób korzystania i klasa), budynków (położenie, przeznaczenie, materiał z jakiego zostały wykonane, datę wystawienia, szczegółowy opis), osoby właściciela (nazwisko i imię, imiona rodziców, miejsce zamieszkania). Służył on za podstawę opisów i planów dla oznaczenia nieruchomości przy zakładaniu i prowadzeniu ksiąg wieczystych, do zakładania i prowadzenia ksiąg górniczych, wodnych i innych, do wymiaru danin, podatków i innych świadczeń publicznych, do dostarczenia danych w zakresie objętym katastrem dla różnych dziedzin techniki oraz życia społecznego i gospodarczego. Terytorialną jednostką katastralną był obszar gromady wiejskiej lub gminy miejskiej. Kataster ten zawierał elementy charakteryzujące formę katastru prawnego.

Obecnie źródłem informacji o nieruchomościach (gruntach, budynkach), które mogą mieć znaczenie dla wymiaru podatku od nieruchomości są m.in.:

---

[162] L. Etel, *Europejskie systemy opodatkowania nieruchomości…*, *op. cit.* s. 17.

[163] I. Weinfeld, *Skarbowość polska*, Warszawa 1935, s. 171-174.

[164] Dekret z dnia 24.09.1947 roku o katastrze gruntowym i budynkowym (Dz.U. nr 61, poz. 344).

1. Ewidencja gruntów i budynków (kataster nieruchomości) jako jednolity dla kraju, systematycznie aktualizowany zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami, zdefiniowana w art. 2 pkt 8 Prawa geodezyjnego i kartograficznego[165]. Zgodnie z art. 21 cytowanej ustawy podstawą planowania gospodarczego, planowania 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. Ewidencja ta obejmuje informacje dotyczące gruntów (ich położenia, granic, powierzchni, rodzaju użytków gruntowych oraz ich klas gleboznawczych, oznaczenia ksiąg wieczystych lub zbioru dokumentów, jeżeli zostały założone dla nieruchomości, w skład której wchodzą grunty) i budynków (ich położenia, przeznaczenia, funkcji użytkowych i ogólnych danych technicznych), a także ich właścicieli. Zawarte w ewidencji dane dotyczące gruntów są stosunkowo bogate i mogą mieć znaczenie dla celów podatkowych. Jednak organ wymierzający podatek od nieruchomości nie może korygować danych zawartych w ewidencji, nawet w przypadku ich niezgodności ze stanem faktycznym, wynikającym z deklaracji złożonych przez podatnika. W odniesieniu do budynków ewidencja ta ma natomiast typowo geodezyjny charakter nie zaś podatkowy i gospodarczy. Nie zawiera ona danych na temat wartości budynków (nieruchomości), co jest szczególnie istotne z uwagi na zmianę obecnej podstawy opodatkowania nieruchomości (powierzchnia) na nową opartą właśnie na wartości. Ewidencja ta z całą pewnością nie ma charakteru typowo fiskalnego.

2. Księgi wieczyste − o prowadzeniu, zadaniach, funkcjach i sposobie funkcjonowania ksiąg wieczystych stanowi ustawa z dnia 6 lipca 1982 roku o księgach wieczystych i hipotece[166]. Według art. 1 tej ustawy księgi wieczyste prowadzi się w celu ustalenia stanu prawnego nieruchomości. Księgi są jawne i mają duże znaczenie dla bezpieczeństwa obrotu prawnego, zwłaszcza obrotu nieruchomościami. Prowadzone są dla celu ustalenia praw, a nie faktów. Pełnią przede wszystkim funkcje prawne, związane z obrotem cywilnoprawnym. W założeniu mają one zapewnić prawną pewność, co do właściciela nieruchomości i ewentualnego obciążenia tej nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi, np. hipoteką. Rejestr ten nie jest przystosowany do potrzeb podatkowych. Jego znaczenie dla wymiaru podatku od nieruchomości jest ubogie, może być jedynie uzupełniające i dodatkowe.

Różne źródła danych dotyczących tej samej nieruchomości, różna waga tych danych nie odpowiadają wymogom gospodarki wolnorynkowej. Dla jej właściwego funkcjonowania w zakresie planowania przestrzennego, gospodarki

---

[165] Ustawa z dnia 17.05.1989 roku – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t. jedn. Dz.U. z 2000 r. nr 100, poz.1086 z późn. zm.).

[166] Ustawa z dnia 6.07.1982 roku o księgach wieczystych i hipotece (t. jedn. Dz.U. z 2001 r. nr 124, poz.1361 z późn. zm.).

nieruchomościami, obsługi rynku nieruchomości i ustalania podatków, konieczny jest aktualny i pełny system informacji obejmujący dane o wszystkich rodzajach nieruchomości, jak również dane o ich właścicielach lub użytkownikach.

Opisane wyżej ewidencje nieruchomości mają niewielkie znaczenie dla celów podatkowych, w tym dla potrzeb wymiaru podatku od nieruchomości. Ich prowadzenie przyczynia się do poprawy funkcjonowania i uporządkowania, pod względem prawnym, rynku nieruchomości. Jednak nie obrazuje danych określonych stosunków gospodarczych (rynkowych) odnoszących się w szczególności do wartości nieruchomości, przychodów płynących z ich posiadania, cen sprzedaży itp.

Dlatego dla celów podatkowych, a w szczególności podatku od nieruchomości uzasadnione staje się utworzenie katastru o charakterze fiskalnym, wyrażającego między innymi wartościowe elementy opodatkowanych przedmiotów (gruntów, budynków). Kataster w sensie rzeczowym powinien być uporządkowanym wykazem nieruchomości, zawierającym informacje pozwalające identyfikować oraz rejestrować geometrycznie i opisowo grunty, budynki i lokale. Uzupełniony odpowiednimi danymi wykaz ten pozwoliłby również na określenie wysokości podatku od wartości nieruchomości[167]. Z pojęciem katastru wiąże się tzw. wartość katastralna ustalana dla celów podatkowych, oznaczająca urzędową minimalną wartość nieruchomości, która jest oparta na okręgowych urzędowych rejestrach[168].

4.2.2. Republika Czeska

Krajem, w którym podobnie jak w Polsce, powierzchnia stała się dominującą podstawą opodatkowania nieruchomości, jest Republika Czeska. Uregulowania prawne dotyczące majątkowego podatku od nieruchomości zawarte są w ustawie z dnia 4 maja 1992 roku o podatku od nieruchomości[169]. Czeski podatek od nieruchomości składa się z dwóch części, z których pierwsza dotyczy gruntów, a druga budynków. Wszystkie znajdujące się na terenie Republiki Czeskiej zaewidencjonowane w katastrze nieruchomości grunty, stanowią przedmiot opodatkowania. Ustawodawca przewidział jednak katalog wyłączeń, np. grunty przeznaczone do obrony państwa, grunty leśne pełniące funkcje ochronną, grunty pod zbiornikami wodnymi. Podmiotem zobowiązanym do uiszczania podatku od gruntów jest ich właściciel, użytkownik lub dzierżawca. Za podstawę opodatkowania gruntów ornych, upraw chmielu, winnic, ogrodów, sadów owocowych przyjmuje się nie rzeczywistą wartość gruntów odpowiadającą cenie rynkowej, a wartość urzędową (podatkową). Wartość ta wyliczana jest według powierzchni w metrach kwadratowych i przeciętnej ceny. Stawka podatku wynosi 0,75% wartości podatkowej. Dla gruntów leśnych, gospodarczych i wód podstawę opodatkowania stanowi wartość ustalona na podstawie

[167] B. Mikulicz-Traczyk, *Kataster znaczy rejestr*, „Gazeta Prawna" 2001/36.
[168] S.M. Lyons, *Międzynarodowy słownik podatkowy*, PWE, Warszawa 1997, s. 75-76.
[169] Ustawa z dnia 4.05.1992 roku o podatku od nieruchomości (nr 338/1992 Sb.).

obowiązujących przepisów cenowych w dniu 1 stycznia roku podatkowego. Stawka podatku wynosi 0,25% uzyskanej podstawy opodatkowania. Jeżeli ustawa nie wskazuje szczególnego sposobu ustalania podstawy opodatkowania, wówczas jest nią rzeczywista powierzchnia wyrażona w metrach kwadratowych. Kwotę podatku uzyskuje się mnożąc metry kwadratowe, stawkę podstawową wyrażoną kwotową i współczynnik uzależniony od liczby mieszkańców gminy[170]. Zwolnienia mają postać zwolnień przedmiotowych, podmiotowych lub podmiotowo-przedmiotowych, np. grunty będące własnością skarbu państwa, gminy, grunty cmentarne, grunty służące ochronie środowiska lub ochronie sanitarnej, grunty parków publicznych i terenów sportowych, grunty przeznaczone dla potrzeb komunikacji publicznej.

Przedmiotem drugiej części podatku od nieruchomości są budynki położone na terenie Republiki Czeskiej, dla których zostało wydane, zgodnie z prawem budowlanym, pozwolenie na użytkowanie lub dla których nie uzyskano takiego pozwolenia, ale są użytkowane według wcześniej obowiązującej regulacji prawnej. Przedmiotem podatku są też zarejestrowane w katastrze nieruchomości mieszkania, łącznie z udziałem właściciela we wspólnych przestrzeniach w budynku mieszkaniowym oraz lokale (pomieszczenia) niemieszkalne. Jeżeli mieszkania i lokale niemieszkalne są przedmiotem podatku od budynków, to sam budynek już nie jest przedmiotem podatku. Podatnikiem jest właściciel budynku, mieszkania lub lokalu niemieszkalnego. Jeżeli przedmioty opodatkowania zostaną wydzierżawione, to podatnikiem jest dzierżawca. Podstawę opodatkowania dla budynku stanowi jego naziemna powierzchnia wyrażona w metrach kwadratowych (powierzchnia zabudowana), a dla mieszkania lub lokalu niemieszkalnego – powierzchnia podłogi mieszkania (lokalu) wyrażona w metrach kwadratowych, mnożona przez współczynnik 1,20 (regulowana powierzchnia). Stawka podatku, wyrażona kwotowo, uzależniona jest od sposobu użytkowania lub przeznaczenia budynku. W przypadku domów mieszkalnych, mieszkań i lokali niewykorzystywanych na działalność gospodarczą, stawkę podstawową mnoży się przez współczynnik uzależniony od liczby mieszkańców gminy, z możliwością podwyższenia go w zależności od atrakcyjności lokalizacji budynku. Zwolnione z podatku są m.in.: budynki będące własnością państwa, gminy, województwa, budynki będące własnością kościoła lub wspólnot wyznaniowych, nowo wzniesione domy mieszkalne osób fizycznych, obiekty służące potrzebom pasażerskiej komunikacji publicznej, obiekty służące poprawie środowiska, obiekty zabytkowe i itp.

Funkcjonujący w Republice Czeskiej podatek od nieruchomości w całości jest dochodem gminy, lecz kompetencje gmin są w tym przypadku ograniczone. Gmina może kształtować wysokość stawek podatku, w granicach określonych ustawą, poprzez kształtowanie współczynnika, tzw. koeficjentu. Administrację podatkową sprawuje urząd finansowy, właściwy według miejsca położenia nieruchomości. Dokonuje on wymiaru podatku w formie decyzji, na podstawie

[170] L. Etel, *Europejskie systemy opodatkowania nieruchomości*…, *op. cit.*, s. 122.

zeznania podatkowego, według stanu nieruchomości na dzień 1 stycznia roku podatkowego. Okresem podatkowym jest rok kalendarzowy.

4.2.3. Republika Słowacka

W Słowacji ustawa o podatku od nieruchomości składa się z sześciu działów: trzy pierwsze dotyczą podatku od gruntów, od budowli i lokali mieszkalnych, trzy następne to przepisy wspólne o charakterze kompetencyjnym oraz przejściowe i końcowe. Przedmiotem podatku gruntowego są grunty znajdujące się na terytorium Republiki Słowackiej, a w szczególności: grunty uprawne, plantacje chmielu, winnice, sady owocowe, łąki, ogrody, grunty leśne, stawy, powierzchnie zabudowane i dziedzińce, parcele budowlane i inne. Przedmiotem opodatkowania w podatku od budowli są natomiast zabudowania lub ich części, znajdujące się na terytorium Republiki Słowackiej. Zabudowania te muszą być trwale złączone z gruntem, posiadać powierzchnię wyznaczoną podłogą i konstrukcją stropową albo dachową i musi zostać wydane pozwolenie na ich użytkowanie. Mieszkania i przestrzenie niemieszkalne, a także wspólne części budynku mieszkalnego, gdy są używane do działalności gospodarczej lub innej działalności zarobkowej lub najmu, znajdujące się w budynku mieszkalnym, są przedmiotem podatku od lokali mieszkalnych. Podatnikami trzech wyżej wymienionych podatków są właściciele: gruntów zapisanych w katastrze nieruchomości, zabudowań, mieszkań i przestrzeni niemieszkalnych w budynku mieszkalnym. Podstawą opodatkowania gruntów uprawnych, plantacji, winnic, sadów i łąk jest wartość gruntu bez wartości upraw, określona przez pomnożenie powierzchni gruntu (m^2) przez wartość 1 m^2 gruntu zależną od klasy gleby. W odniesieniu do gruntów leśnych i stawów podstawę opodatkowania stanowi wartość gleby za 1 m^2, ustalana według obowiązujących przepisów cenowych. Dla pozostałych gruntów (ogrodów, dziedzińców, parceli budowlanych) podstawą opodatkowania jest ich całkowita powierzchnia. Podstawą podatku od budowli jest ich całkowita powierzchnia zabudowana, wyrażona w metrach kwadratowych, według stanu na dzień 1 stycznia roku podatkowego. Całkowita powierzchnia przestrzeni podłogowej wyrażona w metrach kwadratowych stanowi podstawę opodatkowania w podatku od lokali mieszkalnych. Stawki podatku uzależnione są od rodzaju gruntu, przeznaczenia powierzchni zabudowanej. Podstawowe roczne stawki podatku od gruntu, budowli i lokali mieszkalnych mnoży się przez współczynnik, który zależy od położenia i liczby obywateli. Słowacki ustawodawca przewidział także listę zwolnień z podatku, które dotyczą m.in.: gruntów, zabudowań będących własnością państwa i gminy, będących we władaniu kościołów i wspólnot wyznaniowych, szkół, bibliotek, instytutów naukowych i badawczych, muzeów, służby zdrowia, parki, rezerwaty przyrody. Administratorem podatku od nieruchomości jest gmina, na terenie której znajduje się dana nieruchomość. Ma ona prawo do obniżania i podwyższania stawek podatku. Rokiem podatkowym jest rok kalendarzowy.

4.2.4. Podsumowanie

Przedstawione powierzchniowe systemy opodatkowania nieruchomości pozwalają na wskazanie ich cech charakterystycznych:

- wpływy z opodatkowanych przedmiotów w pełni zasilają budżety lokalne,
- jednostką zarządzającą podatkiem od nieruchomości jest gmina,
- prostota rozwiązań stosowanych na etapie realizacji i poboru podatku,
- wysokość podatku uzależniona jest głównie od powierzchni danej nieruchomości (gruntu, budynku),
- tylko niektóre rodzaje nieruchomości opodatkowane są poprzez odniesienie stawek do ich wartości, określanych z reguły na inne potrzeby,
- preferencyjne opodatkowanie nieruchomości rolnych i wysokie opodatkowanie nieruchomości związanych z działalnością gospodarczą,
- mała różnorodność w opodatkowaniu nieruchomości w zależności od jej położenia i uzbrojenia.

5. FUNKCJONOWANIE PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI W GMINIE MIEJSKIEJ BYDGOSZCZ

Bydgoszcz – mieszcząca się w ósemce największych miast Polski – jest administracyjną stolicą województwa kujawsko-pomorskiego. Miasto zajmuje 17969,9 km^2 powierzchni i liczy około 386 tysięcy mieszkańców, co stanowi 18% ludności całego województwa. Funkcjonowanie, zadania i organizację miasta Bydgoszczy określają powszechnie obowiązujące przepisy, a przede wszystkim ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, a także przepisy prawa miejscowego, w tym statut uchwalony przez Radę Miejską[171]. Cel generalny (misja) miasta:

Bydgoszcz − miastem nowoczesnym, przyjaznym ludziom i środowisku, stwarzającym warunki dla harmonijnego rozwoju, rosnącej jakości życia i zamożności, sprzyjającym realizacji dążeń i aspiracji jego mieszkańców, dynamicznym ośrodkiem gospodarczym, naukowym i kulturalnym, znaczącym centrum współpracy i wymiany międzyregionalnej oraz międzynarodowej[172]. Miasto działa poprzez swoje organy, to jest radę, która jest organem stanowiącym i kontrolującym, oraz zarząd będący organem wykonawczym. Zgodnie ze statutem podstawowym zadaniem miasta jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej między innymi w zakresie: ładu przestrzennego i gospodarki nieruchomościami, geodezji, kartografii i katastru, ochrony środowiska, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, energię elektryczną i cieplną, ochrony i promocji zdrowia, pomocy społecznej, oświaty, kultury, porządku i bezpieczeństwa publicznego, promocji miasta itp. Realizacja tych zadań następuje za pomocą gromadzonych dochodów, które są warunkiem koniecznym do funkcjonowania miasta. Dochody budżetu miasta (gminy) Bydgoszczy, tak jak każdej innej gminy w Polsce, określają przepisy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a także przepisy innych ustaw, na przykład o podatkach i opłatach lokalnych. Dochody te można podzielić na dwie grupy:

- dochody publiczno-prawne,
- dochody prywatno-prawne.

Dochody publiczno-prawne pochodzą z: podatków (od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportu), udziałów w podatkach będących dochodem budżetu państwa (podatki dochodowe od osób fizycznych i prawnych), opłat, subwencji i dotacji.

Do dochodów prywatno-prawnych zalicza się wpływy z tytułu czynszu najmu i dzierżawy, ze sprzedaży mienia komunalnego, udziałów w spółkach prawa handlowego, opłat za użytkowanie wieczyste, odsetek od lokat.

---

[171] Uchwała Rady Miasta z dnia 4 czerwca 1997 roku, nr XXXIX/630/97 w sprawie statutu miasta Bydgoszczy.

[172] Uchwała Rady Miasta z dnia 15 kwietnia 1998 roku, nr LII/910/98 w sprawie strategii rozwoju Bydgoszczy.

Wśród wpływów publiczno-prawnych, o charakterze dochodów własnych, szczególną rolę fiskalną pełni podatek od nieruchomości. Zestawienie struktury podatku od nieruchomości w gminie miejskiej Bydgoszcz w odniesieniu do dochodów ogółem, dochodów własnych oraz podatków i opłat lokalnych, a także stopień pokrycia wydatków w latach 2006-2010 przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Struktura podatku od nieruchomości w odniesieniu do dochodów ogółem, dochodów własnych, podatków i opłat lokalnych oraz stopień pokrycia wydatków w latach 2006-2010

Podatek od nieruchomości	Rok 2006	Rok 2007	Rok 2008	Rok 2009	Rok 2010
Podatek od nieruchomości [PLN]:	129 508 311,00	131 200 000	137 235 829	151 917 299	169 000 000
osoby fizyczne	19 713 753,00	19 000 000	23 323 240	27 075 255	28 400 000
osoby prawne	110 086 558,00	112 200 000	113 912 589	124 842 044	140 600 000
Udział podatku od nieruchomości w dochodach ogółem:	18,6%	16,0%	15,9%	17,5%	18,2%
osoby fizyczne	3,0%	3,0%	2,8%	3,1%	3,1%
osoby prawne	15,0%	13,0%	13,1%	14,4%	15,1%
Udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych:	40,4%	40,5%	43,1%	44,1%	42,5%
osoby fizyczne	6,1%	6,0%	7,5%	7,9%	7,1%
osoby prawne	34,3%	34,5%	35,6%	36,0%	35,4%
Udział podatku od nieruchomości w podatkach i opłatach lokalnych:	83,3%	80,1%	78,5%	80,0%	81,3%
osoby fizyczne	12,7%	13,0%	13,8%	14,0.%	13,7%
osoby prawne	70,6%	67,1%	64,7%	66,0%	67,6%
Pokrycie wydatków podatkiem od nieruchomości	17,1%	16,8%	15,0%	12,5%	13,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu miasta Bydgoszczy na lata 2006-2010.

Z przedstawionych wyżej danych wynika, że podatek od nieruchomości w latach 2006-2010 w odniesieniu do:

- dochodów ogółem waha się od 15,9% w roku 2008 do 18,6% w roku 2006. Wpływy z opodatkowania nieruchomości osób fizycznych kształtowały się na poziomie od 2,8% w roku 2008 do 3,1% w roku 2009 i 2010 ogólnych dochodów gminy Bydgoszcz. Wpływy z opodatkowania nieruchomości osób prawnych na tle dochodów ogółem kształtowały się na poziomie od 13,0% w roku 2007 do 15,1% w roku 2010;
- dochodów własnych waha się od 40,4% (2006) do 44,1% (2009). Poziom wpływów z opodatkowania nieruchomości osób fizycznych w odniesieniu do dochodów własnych wahał się od 6,0% (2007) do 7,9% (2009), a od osób prawnych od 34,3% w roku 2006 do 36,0% w roku 2009;

- dochodów uzyskiwanych z tytułu podatków i opłat lokalnych kształtował się na poziomie od 78,5% w 2008 roku do 83,3% w roku 2006. Od 12,7% w roku 2006 do 14,0% w 2009 roku to poziom wpływów z tytułu opodatkowania nieruchomości osób fizycznych. Poziom wpływów z tytułu opodatkowania nieruchomości osób prawnych waha się od 64,7% w roku 2008 do 70,6% w roku 2006;
- wydatków, pokrywając je od 12,5% w roku 2009 do 17,1% w roku 2006.

Analizując budżet gminy miejskiej Bydgoszcz w latach 2006-2010, stwierdzić należy, że wpływy z tytułu podatku od nieruchomości ustępowały jedynie transferom z budżetu państwa, tj. udziałom w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych oraz subwencjom i dotacjom. Na tle dochodów własnych podatek od nieruchomości pełni szczególną rolę, stanowiąc ponad połowę uzyskiwanych dochodów. Odnosząc wpływy z podatku od nieruchomości do wpływów uzyskiwanych ze wszystkich podatków i opłat lokalnych, stwierdzić należy, że jego znaczenie jest pierwszoplanowe, wynosi średnio ponad 80% ogółu wpływów z tego tytułu. Wśród podatków i opłat lokalnych podatek od nieruchomości plasuje się na pierwszej pozycji pod względem znaczenia finansowego.

Podatek od nieruchomości uiszczają osoby fizyczne i prawne – zarówno te, które prowadzą działalność gospodarczą, jak i nieprowadzące takiej działalności. Jednak głównym źródłem dochodów w ramach podatku od nieruchomości są nieruchomości związane z prowadzoną działalnością gospodarczą, należące do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej. Wpływy z tej części opodatkowanych nieruchomości stale rosną i dominują nad wpływami uzyskiwanymi z nieruchomości osób fizycznych. Wynika stąd, że na terenie miasta Bydgoszczy prowadzi swą działalność wiele podmiotów gospodarczych (osób prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej), które zobowiązane są do uiszczania tego podatku. Świadczy to także o wysokim stopniu uprzemysłowienia i rozwoju ekonomicznym miasta. Większe wpływy i większe znaczenie finansowe tej części podatku związane jest także z tym, że gospodarczo zorientowane przedmioty opodatkowania są wyżej opodatkowane niż obiekty mieszkalne lub nie związane z działalnością gospodarczą.

Nie ulega wątpliwości, że wpływy z podatku od nieruchomości są istotnym źródłem dochodów w gminach miejskich, a gmina Bydgoszcz do takich należy. W gminach wiejskich znaczenie tego podatku jest nieco mniejsze. Korzyści finansowe z podatku od nieruchomości, w gminach o charakterze rolniczym, odgrywają drugoplanową, uzupełniającą rolę. W gminach tych, oprócz transferów z budżetu państwa, istotne znaczenie fiskalne ma podatek rolny.

Ciągły wzrost podatku od nieruchomości w latach 2006-2010 mógł być spowodowany:

- wzrostem górnych granic stawek podatkowych,

- wzrostem liczby opodatkowanych nieruchomości na terenie miasta (gminy) Bydgoszczy,
- wzrostem liczby podmiotów gospodarczych (osób prawnych, jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej),
- przekształceniem osób fizycznych w podmioty gospodarcze, a w szczególności w osoby prawne,
- wzmożonymi działaniami windykacyjnymi (w tym także egzekucjami należnych podatków z lat ubiegłych),
- zmianami ustawowymi obowiązującymi od 1 stycznia 2003 roku, które wprowadziły dodatkowo opodatkowanie podatkiem od nieruchomości – budynków trwale złączonych z gruntem znajdujących się na terenach Pracowniczych Ogródków Działkowych.

Miasto (gmina) Bydgoszcz, zgodnie z przysługującym na mocy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych uprawnieniem, może kształtować ostateczną wysokość stawek podatkowych w zakresie podatku od nieruchomości na swoim terenie. Oznacza to, że rada miasta (gminy) może utrzymać maksymalne, corocznie ustalane przez Ministra Finansów stawki podatkowe lub też może je obniżyć. Analizując uchwały Rady Miejskiej w sprawie ustalenia wysokości stawek podatku od nieruchomości należy stwierdzić, że utrzymane zostały maksymalne stawki podatku od nieruchomości w badanym okresie, tj. w latach 2006-2010. Utrzymanie na maksymalnym poziomie stawek podatkowych świadczy o surowej polityce podatkowej miasta w zakresie podatku od nieruchomości. Pozwala to na częściowe nadążanie za wzrostem kosztów realizowania licznych zadań lokalnych. Decyzje o utrzymaniu maksymalnych stawek podatkowych należy traktować jako sprawę wewnętrzną samej gminy, dotyczącą jej polityki podatkowej, samodzielności finansowej i prawnej, ale przede wszystkim rozpoznania przez gminę możliwości i potrzeb miejscowych. Poprzez odpowiednią politykę podatkową (surową) w zakresie kształtowania wysokości stawek podatkowych miasto (gmina) Bydgoszcz realizuje funkcję fiskalną. Zachowując maksymalne stawki podatkowe gmina może w ten sposób zgromadzić większe dochody własne, a w konsekwencji zwiększyć ogólne wpływy budżetowe niezbędne do sfinansowania lokalnych usług publicznych. Zwiększając wpływy wchodzące w skład dochodów własnych, zwiększa się tym samym autonomię finansową samej gminy.

Wykonywanie uprawnień samorządu gminnego w Bydgoszczy do zwolnień podatkowych, obniżanie stawek oraz podejmowanie decyzji w sprawie umorzeń, odroczeń, zaniechań poboru podatku może być efektywnie wykorzystane. Nie można domagać się od gminy, aby stosowała ona tylko najwyższe stawki, nie wprowadzała zwolnień, nie umarzała zaległości podatkowych. Jednak odpowiednie decyzje organów gminy nie pozostają w próżni finansowej, prawnej czy społecznej. Wpływają one nie tylko na podatników miejscowych, ale także na sytuację budżetu państwa oraz innych samorządów w kraju. Jeżeli niższe wpływy podatkowe danej gminy, będące następstwem jej uchwał i decy-

zji, prowadzą do faktycznie niższych dochodów podatkowych na jednego mieszkańca tej gminy i w efekcie dają jej prawo do wyższej subwencji wyrównawczej, to dochodzi do trudnej do zaakceptowania sytuacji, że gminy stosujące łagodną politykę podatkową przerzucałyby skutki tej polityki na Skarb Państwa oraz na inne, niestosujące takiej łagodnej polityki, gminy. Jak można zauważyć gmina miejska Bydgoszcz nie stosowała łagodnej polityki w zakresie podatku od nieruchomości, a tym samym nie obarczała negatywnymi skutkami finansowymi innych podmiotów.

Poza funkcją fiskalną podatek od nieruchomości w mieście (gminie) Bydgoszcz pełni także funkcję pozafiskalną, do której należy zaliczyć zwolnienia podatkowe dotyczące określonego przedmiotu podlegającego opodatkowaniu. W latach 2005-2009 z podatku od nieruchomości zwolniono:

- nieruchomości lub ich części zajęte na prowadzenie działalności w zakresie opieki paliatywnej,
- nieruchomości lub ich części zajęte na prowadzenie działalności w zakresie terapii zajęciowej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnej,
- grunty i budynki stanowiące własność komunalną nie wydzierżawione i nie użyczone osobom trzecim.

Poddając analizie i ocenie funkcjonowanie podatku od nieruchomości na tle innych dochodów w mieście (gminie) Bydgoszcz, należy zauważyć, że wpływy z tego tytułu są niezwykle ważne. Pełnione obecnie funkcje fiskalne i niefiskalne pomagają zrealizować szereg zadań publicznych o charakterze lokalnym, jednak nie w pełni zaspokajają potrzeby miasta (gminy) Bydgoszczy. Na polepszenie funkcjonowania podatku od nieruchomości, a w szczególności wzrost wpływów z tego tytułu może mieć wpływ zmiana konstrukcji prawnej podatku, odnosząca się przede wszystkim do podstawy opodatkowania wyrażonej obecnie w metrach kwadratowych oraz do wyeliminowania innych wad o charakterze ekonomiczno-prawnym. Podatek ten powinien, jako w pełni lokalny, z samej swej istoty umożliwiać jednostkom lokalnym szerokie prowadzenie samodzielnej polityki gospodarczej i społecznej na własnym terenie.

6. KONCEPCJA NOWEGO KSZTAŁTU PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI – WYNIKI BADAŃ WŁASNYCH

6.1. MANKAMENTY OBECNEJ FORMY OPODATKOWANIA NIERUCHOMOŚCI

Podatek jako złożona konstrukcja prawna ma realizować określone idee i cele, będące wyrazem wybranych koncepcji społeczno-politycznych i ekonomicznych. Odpowiednio ukształtowana konstrukcja podatku powinna być wyrazem koncepcji dotyczącej pozycji, znaczenia i roli, jaką ma on pełnić. Zdolność do pełnienia funkcji fiskalnej, jak również pozafiskalnej jest miarą prawidłowo ukształtowanej konstrukcji podatku. Obecna konstrukcja prawna podatku od nieruchomości odbiega od form i konstrukcji opodatkowania nieruchomości w krajach europejskich zaawansowanych rynkowo. Rodzi wiele pytań i sporów interpretacyjnych zarówno ze strony prawników, ekonomistów, jak również aparatu lokalnego – gminy. Głównym powodem tych sporów i wątpliwości jest kwestia dotycząca podstawy opodatkowania nieruchomości. Obecnie stanowi ją powierzchnia, która stała się zasadniczym czynnikiem decydującym o wysokości obciążenia podatkowego. Badania przeprowadzone przez Związek Miast Polskich wskazują, że taka formuła, poza jedną zaletą, ma same wady. Plusem powierzchni jako podstawy opodatkowania jest to, iż upraszcza ona proces wymiaru podatku, ale jednocześnie tak ustalona wysokość obciążenia podatkowego odbiega od rzeczywistej wartości poszczególnych przedmiotów opodatkowania. Oderwanie podstawy opodatkowania i kwoty podatku od rzeczywistej wartości majątku i jego składników jest zjawiskiem negatywnym. Majątek należy pojmować jako zasób dóbr materialnych, które mają określoną wartość pieniężną. Obecna forma podatku nie oddaje istoty opodatkowania majątku. Związek Miast Polskich domaga się, aby jak najszybciej został wprowadzony podatek od wartości nieruchomości[173].

Ukształtowanie podstawy opodatkowania i pobieranie podatku w zależności od powierzchni budynków i gruntów jest przestarzałą formą opodatkowania majątku. Powierzchnia jako podstawa opodatkowania nie indywidualizuje charakteru nieruchomości. Wielkość ta nie uwzględnia różnic pod względem położenia, funkcji lub przeznaczenia nieruchomości. Obecna podstawa opodatkowania oparta na ilościowym kryterium (m^2) nie odpowiada wymogom gospodarki rynkowej.

Podatek od nieruchomości uzależniony od powierzchni oceniany jest przez Związek Miast Polskich jako niesprawiedliwy społecznie[174]. W jednakowy sposób opodatkowane są nieruchomości położone w centrum miasta oraz na jego peryferiach, mimo że ich wartości są nieporównywalne. Nieadekwatność

[173] J. Czekaj, *Podatek katastralny musi poczekać na kataster*, nota Ministerstwa Finansów, www.mofnet.gov.pl.

[174] B. Mikulicz-Traczyk, *Ad valorem, czyli od wartości,* „Gazeta Prawna" 1999/48.

obciążenia podatkowego do wartości posiadanego majątku nieruchomego uważane jest przez niektórych podatników za niesprawiedliwe. To niesprawiedliwe, że taki sam podatek płaci się za 1 m^2 mieszkania w apartamentowcu i w starym bloku – ocenia dr Jan Władysław Brzeski, były doradca byłego premiera Balcerowicza[175]. Tak samo opodatkowany jest metr kwadratowy nieruchomości w pełni wyposażonej w urządzenia komunalne, energetyczne i gazowe oraz nieruchomości, które tylko częściowo wyposażone są w te urządzenia. Uznaje się, że sprawiedliwość podatkowa wymaga, aby podatek był płacony proporcjonalnie do wartości nieruchomości, tzn. najmniej obciążał podatników posiadających mały majątek[176]. Uważa się także, że obecny podatek od nieruchomości jest nieefektywny finansowo, bowiem jego niskie stawki nie pozwalają na racjonalne gospodarowanie przestrzenią[177]. Powierzchnia jako podstawa opodatkowania jest tanią miarą opodatkowania i utrzymania nieruchomości. Sprzyja to przetrzymywaniu niezagospodarowanych gruntów i budynków, oczekując na wzrost ich wartości rynkowej, a w rezultacie prowadzi to do spekulacji nimi i przyczynia się do powstania nieładu przestrzennego miast i wsi. Taka forma podatku nie skłania do oszczędności w wykorzystaniu gruntów w centrach aglomeracji. System poboru podatku na podstawie powierzchni nie jest dostosowany do rozwiązań obowiązujących w innych krajach Unii Europejskiej, gdzie dominują systemy opodatkowania nieruchomości oparte na ich wartości[178]. Problem ten jest wyjątkowo istotny z uwagi na harmonizację polskiego prawa podatkowego z przepisami obowiązującymi w pozostałych krajach Unii Europejskiej. Jest także mało wydajny fiskalnie dla samorządów. To zrozumiałe, że samorządy nie mogą doczekać się momentu, kiedy ich skromne fundusze zostaną zasilone przez wpływy z nowego podatku. Podatek ten nie realizuje również funkcji pozafiskalnych, głównie jako instrumentu do prowadzenia racjonalnej polityki gospodarowania przestrzenią oraz oddziaływania na rynek nieruchomości.

6.2. PROCEDURY ZWIĄZANE Z USTALANIEM WARTOŚCI NIERUCHOMOŚCI

W obecnych warunkach społeczno-gospodarczych kluczowym zagadnieniem, decydującym w dużej mierze o zasobności społeczeństwa, staje się poziom posiadanych zasobów majątkowych. Wartość majątku jest kategorią eko-

---

[175] K. Milewska, *Cena posiadania nieruchomości*, „Rzeczpospolita" 1999/154.

[176] A. Bień, G. Nowecki, *Kataster i podatek od nieruchomości – propozycje rozwiązań ustawodawczych w 1995 r.*, „Monitor Podatkowy" 1995, z. 1, s. 11-13.

[177] B. Mikulicz-Traczyk, *Ad valorem...*, *op. cit.*

[178] G. Owczarczyk-Szpakowska, *Wartość nieruchomości podstawą naliczania podatku*, [w:] *Zarządzanie finansami. Klasyczne zasady-nowoczesne narzędzia*, Tom I, Warszawa 2002, s. 421.

nomiczną, która pojawiła się w praktyce gospodarczej wraz z zachodzącymi zmianami ekonomiczno-ustrojowymi[179].

Wartość jest często utożsamiana z ceną, jaką nabywca zgodzi się zapłacić za określone dobro. Jednak cena i wartość to inne pojęcia. Cenę definiuje się jako coś, z czego dana osoba musi zrezygnować w zamian za jednostkę nabywanego dobra lub usługi zakupionej, otrzymanej lub spożytej[180]. Wartość określa się jako to, ile coś jest warte, wskazując na taką cechę rzeczy, która daje się wyrazić w pieniądzu[181]. Wartość jest wynikiem wyceny dobra. Leksykony finansowe zwykle nie definiują pojęcia „wartość" jako pojęcia typowo ekonomicznego, lecz wyjaśniają rodzaje wartości[182].

Z uwagi na cel pracy oraz fakt, że to właśnie wartość nieruchomości po wprowadzeniu zmian będzie decydować o wysokości obciążenia podatkowego, uzasadnione staje się przedstawienie procedur związanych z ustalaniem wartości nieruchomości. Autorka pracy zaprezentuje je w sposób symboliczny i uproszczony.

Wartość nieruchomości wyrażoną jedną lub kilkoma liczbami można uzyskać za pomocą zestawu czynności technicznych, obliczeniowych i interpretacyjnych, które noszą nazwę szacowania (wyceny) nieruchomości.

Wartość nieruchomości to cena, jaką można za nią uzyskać na rynku oraz kredyt lub pożyczka, którą można zaciągnąć oferując zabezpieczenie w postaci hipoteki[183].

Podstawową czynnością osoby przystępującej do wyceny majątku (nieruchomości) jest sprecyzowanie, co i w jakim charakterze ma być wyceniane oraz określenie celu, dla którego jest przeprowadzana wycena. Konieczność przeprowadzania wyceny wynika w szczególności z określonych przepisów prawnych, a mianowicie z ustawy o gospodarce nieruchomościami, o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, o samorządzie gminnym, o zagospodarowaniu przestrzennym, o podatku od spadków i darowizn itd.

Nieruchomości i wiedza o nich w mniejszym lub w większym stopniu są obecne w życiu każdego człowieka. Są one jednak różnie postrzegane, głównie przez pryzmat funkcji, które spełniają[184]. Uwzględniając główne powody, dla których przeprowadza się wycenę, można wyróżnić pięć grup celów:

---

[179] G. Owczarczyk-Szpakowska, *Prezentacja metod i technik szacowania majątku nieruchomego*, [w:] *Zarządzanie wartością przedsiębiorstwa w warunkach globalizacji*, WNUSZ, Szczecin 2001, s. 395.

[180] D. Kamerschen, R. McKenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia*, Gdańsk 1992, s. 470.

[181] M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, Tom III, PWN, Warszawa 1981, s. 660.

[182] J. Głuchowski (red), *Leksykon finansów*, PWE, Warszawa 2001, s.330-334.

[183] A. Drewicz-Tułodziecka, *Prawna infrastruktura finansowania nieruchomości w Polsce dziś i po wejściu do UE*, „Prawo Bankowe" 2003, nr 6/70.

[184] E. Kucharska-Stasiak, *Nieruchomość a rynek*, PWN, Warszawa 2000, s. 26.

1. Finansowanie przedsięwzięć rozwojowych lub udzielanie kredytów:
- aby określić wartość zabezpieczenia hipotecznego,
- aby dostarczyć inwestorowi przekonujących danych do podjęcia decyzji, gdzie ulokować kapitał.

2. Dla celów podatkowych i opłat na poziomie krajowym lub lokalnym:
- aby obliczyć podatek od wartości nieruchomości,
- aby naliczyć podatek od wzrostu wartości (rozwoju) nieruchomości,
- aby ustalić opodatkowanie od darowizny lub spadku,
- do podziału majątku w przypadku rozwodu.

3. Transfer nieruchomości, tj. kupno-sprzedaż, dzierżawa lub doprowadzenie do innej formy użytkowania zależnego; w takich przypadkach wartość służy:
- nabywcy do negocjowania racjonalnej ceny zakupu,
- przyszłym sprzedającym do ustalania możliwej do zaakceptowania ceny sprzedaży,
- jako wielkość wyjściowa do przetargu.

4. Obliczanie odszkodowań z tytułu wywłaszczenia nieruchomości, zmiany stanu środowiska, z tytułu decyzji planistycznych; wartość jest wykorzystywana wówczas do:
- określenia stanu nieruchomości przed wywłaszczeniem,
- określenia stopnia zniszczenia nieruchomości (obniżenie wartości).

5. Doradztwo inwestycyjne i podejmowanie innych decyzji dotyczących nieruchomości:
- ustalanie opłaty dzierżawnej,
- określanie możliwości programu budowy lub renowacji obiektów,
- podejmowanie decyzji przez ubezpieczycieli, rozstrzygających spory i ubezpieczających się,
- sprawdzanie poprawności dokumentacji finansowej przez developerów,
- określanie wartości likwidacyjnej w wypadku przymusowej wyprzedaży bądź postępowania aukcyjnego,
- realizowanie zamierzeń inwestycyjnych w przypadku możliwych rozwiązań alternatywnych,
- przedstawianie m.in. urzędom, sądom i planistom prawdopodobnych efektów zamierzonych działań niezbędnych do podjęcia decyzji,
- badanie trendu podaży i popytu na rynku nieruchomości[185].

W warunkach gospodarki rynkowej nieruchomość może stać się atrakcyjnym obiektem rynkowym, prawnym, użytkowym, kredytowym, fiskalnym, przedmiotem zarządzania, inwestowania oraz przynoszącym dochód właścicielowi[186].

[185] R. Cymerman, A. Hopfer, *System szacowania nieruchomości*, ZCO, Zielona Góra 1997, s. 37.

[186] E. Siemińska, *Rynek nieruchomości w Polsce*, [w:] *Zarządzanie Finansami – finansowanie przedsiębiorstw w UE*, Tom II, Szczecin 2004, s. 108.

6.2.1. Proces szacowania nieruchomości

Proces wyceny (szacowania) nieruchomości ujmowany jest w procedury postępowania składające się z wyboru podejścia, techniki i metod. Jest systematyczną realizacją procedury, w wyniku której otrzymuje się przybliżoną wartość nieruchomości. W procesie tym można wyróżnić pięć podstawowych faz (kroków)[187].

Faza I. Zdefiniowanie problemu

Faza ta składa się z kilku komponentów:

- identyfikacji nieruchomości – najczęściej używanym identyfikatorem jest adres, lecz preferuje się także inne, bardziej szczegółowe opisy wynikające między innymi z ewidencji gruntów,
- identyfikacji praw do nieruchomości – nieruchomość może być przedmiotem własności, współwłasności, użytkowania lub może być oddana w zarząd,
- określenia momentu szacowania – uwidocznienie daty szacowania nieruchomości jest istotne z uwagi na to, iż wartość jest zmienna w czasie; nagłe zmiany na rynku nieruchomości są przyczyną zmian wartości danej nieruchomości,
- określenia celu szacowania,
- zdefiniowania rodzaju oszacowanej wartości – szacować można różne nieruchomości, a w toku wyceny uzyskać różne rodzaje wartości (wartość rynkowa, odtworzeniowa, katastralna); określenie każdej z tych wartości wymaga zastosowania różnych danych i technik,
- określenia zakresu szacowania – zakres szacowania odnosi się do szczegółowości procesu, w którym dane są gromadzone, analizowane, zatwierdzane i przedstawiane w operacie,
- ustalenia warunków ograniczeń i założeń – należy podać wszystkie warunki i założenia uwzględnione podczas procesu szacowania.

Rzetelne sprecyzowanie zagadnień pierwszej fazy eliminuje niejasności, dwuznaczność, a także decyduje o powodzeniu wyceny.

Faza II. Analizy wstępne, selekcja i gromadzenie danych

W fazie tej zostaje rozpisany na zadania plan działania. Każda czynność jest zatem umiejscowiona w określonym przedziale czasowym, w układzie sekwencyjnym. Do poszczególnych zadań przypisywane są osoby – wykonawcy, a do podstawowych czynności należą:

- rozpoznanie wstępne obszaru,
- ustalenie zakresu potrzebnych danych – liczba i zakres niezbędnych danych uzależniona będzie przede wszystkim od typu i rodzaju oczekiwanej wartości.

---

[187] A. Hopfer, *Wycena nieruchomości i przedsiębiorstw*, TWIGGER, Warszawa 1995, s. 70.

Faza III. Zastosowanie czterech podejść do szacowania

Rzeczoznawca może zastosować jedno lub więcej spośród czterech podejść, a mianowicie: kosztowe, porównawcze, dochodowe i mieszane. Konsekwencją wyboru określonego podejścia będzie jeden lub więcej rodzajów wartości nieruchomości. Opis podejść szacowania nieruchomości przedstawiony zostanie w dalszej części pracy.

Faza IV. Analiza, uzgadnianie wyników i podanie wartości końcowej

W celu właściwego wnioskowania rzeczoznawca jeszcze raz analizuje kolejne fazy procesu, sprawdza zasadność każdego uzyskanego wyniku. W rezultacie wybiera jedną wyszacowaną wartość lub też podaje pewien zakres wielkości, które najlepiej przybliżają wartość nieruchomości.

Faza V. Opracowanie raportu szacowania nieruchomości i przekazanie go zleceniodawcy

Szacowanie uważa się za zakończone, kiedy wynik i przebieg procesu został przedstawiony zleceniodawcy w postaci raportu. Raport z szacowania nieruchomości jest namacalnym dowodem pracy rzeczoznawcy. Z tego powodu jego układ, forma prezentacji i całościowy wygląd mają duże znaczenie, ponieważ osoba podpisująca raport ponosi pełną odpowiedzialność za jego treść. Raport powinien zawierać taką ilość niezbędnych informacji dotyczących danych o nieruchomości oraz sposobów i powodów ich przetwarzania, aby nie budziło to wątpliwości u osób trzecich. Zapisów w operacie szacunkowym rzeczoznawca dokonuje zgodnie z zasadą szczególnej staranności, w zakresie wskazania podstaw prawnych dokonanych czynności, rozwiązań merytorycznych, przedstawienia toku obliczeń, wyniku końcowego oraz wniosków i ich uzasadnienia.

Przy szacowaniu wykorzystuje się wszelkie dostępne dane o nieruchomościach. Szczególnie przydatne są informacje zawarte w: księgach wieczystych, katastrze nieruchomości, ewidencji sieci uzbrojenia terenu, tabelach i na mapach taksacyjnych, planach miejscowych, wykazach prowadzonych przez urzędy skarbowe, umowach, orzeczeniach i decyzjach.

W wyniku szacowania nieruchomości dokonuje się określenia wartości rynkowej, wartości odtworzeniowej i ustalenia wartości katastralnej. Każda z nich jest ustalana według ściśle określonych reguł.

Zgodnie z ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami[188] wartość rynkową określa się dla nieruchomości, które są lub mogą być przedmiotem obrotu. Rynkową wartość nieruchomości stanowi jej przewidywana cena, możliwa do uzyskania na rynku, ustalona z uwzględnieniem cen transakcyjnych, uzyskanych przy spełnieniu następujących warunków:

[188] Ustawa z dnia 21.08.1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. nr 115 poz. 741).

- strony umowy były od siebie niezależne, nie działały w sytuacji przymusowej oraz miały stanowczy zamiar zawarcia umowy,
- są świadome współistniejących okoliczności, mających wpływ na wartość nieruchomości,
- upłynął czas niezbędny do wyeksponowania nieruchomości na rynku i do wynegocjowania warunków umowy[189].

Rzeczoznawca majątkowy musi poszukiwać transakcji, które spełniają wyżej wymienione kryteria, co ze względu na specyfikę rynku nieruchomości w polskich realiach jest dość trudne.

Przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości uwzględnia się w szczególności jej rodzaj, położenie, sposób użytkowania, przeznaczenie w planie miejscowym, stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej, stan zagospodarowania oraz aktualnie kształtujące się ceny w obrocie nieruchomościami. Określana przez rzeczoznawcę majątkowego wartość rynkowa nieruchomości nie zawiera podatków i opłat związanych z jej nabyciem oraz długów hipotecznych ciążących na nieruchomości. Wartość ta nie odzwierciedla obciążeń kredytowych, podatkowych, odpisów amortyzacyjnych i inflacji.

Wartość odtworzeniową określa się dla nieruchomości, które ze względu na obecne użytkowanie lub przeznaczenie nie są lub nie mogą być przedmiotem obrotu rynkowego, a także jeżeli wymagają tego przepisy szczególne. Wartość ta jest równa kosztom odtworzenia nieruchomości, z uwzględnieniem stopnia jej zużycia. Koszt odtworzenia należy rozumieć jako koszt wykonania repliki istniejących obiektów budowlanych, z uwzględnieniem użytych materiałów, konstrukcji i rozwiązań funkcjonalnych. Koszt ten odzwierciedla także nakłady poniesione na zakup gruntu pod zabudowę nieruchomości. Oznacza to, że wartość odtworzeniowa obejmuje zarówno odrębnie określoną wartość gruntu i wartość budynku oraz innych składników nieruchomości.

Katastralną wartość nieruchomości ustala się dla nieruchomości, o których mowa w przepisach o podatku od nieruchomości. Wartość ta ustalana jest na podstawie oszacowania nieruchomości reprezentatywnych występujących na obszarze danej gminy. Czynnościami poprzedzającymi wybór nieruchomości reprezentatywnych powinno być określenie zakresu i rodzaju cech parametrów opisujących nieruchomość, a także ustalenie sposobu ich opisu i pomiaru. Zasady i sposób przeprowadzania powszechnej taksacji nieruchomości zawiera Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2005 roku w sprawie powszechnej taksacji nieruchomości[190]. W tabeli 2 zestawiono atrybuty opisujące nieruchomości dla potrzeb powszechnej taksacji.

---

[189] Z. Małecki, *Standardy zawodowe rzeczoznawców majątkowych*, Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych, Warszawa 2000, s. III. 1/1.

[190] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29.06.2005 roku w sprawie powszechnej taksacji nieruchomości (Dz.U. nr 131 poz. 1092).

Wartości nieruchomości reprezentatywnych wykorzystywane są do określenia jednostkowych wartości katastralnych powierzchni gruntów i powierzchni ich części składowych (tj. budynków, budowli) dla poszczególnych rodzajów nieruchomości. Wartości te wykazywane są na mapach taksacyjnych w przypadku gruntów i w tabelach taksacyjnych dla pozostałych części składowych nieruchomości. Wartości katastralne nieruchomości ustalone na podstawie obowiązujących map i tabel taksacyjnych, wpisywane są w katastrze nieruchomości i z datą ich wpisu uzyskują moc danych urzędowych. Ustalone w procesie powszechnej taksacji wartości katastralne powinny uwzględniać różnice, jakie występują między poszczególnymi nieruchomościami oraz powinny być one zbliżone w najwyższym stopniu do wartości rynkowej.

Tabela 2. Zestaw atrybutów opisujących nieruchomości

Rodzaj nieruchomości		
gruntowa niezabudowana	budynkowa	lokalowa
pole powierzchni przeznaczenie w planie miejscowym aktualny sposób użytkowania lokalizacja ogólna lokalizacja szczegółowa (atrakcyjność, uciążliwość sąsiedztwa, dostęp) uzbrojenie techniczne terenu (istniejące, możliwość podłączenia) ograniczenia w użytkowaniu kształt (szerokość frontu, głębokość) inne	rodzaj budynku funkcje wyodrębnione w budynku liczba wyodrębnionych lokali powierzchnia zabudowy powierzchnia użytkowa kubatura liczba kondygnacji materiał ścian i dachu wyposażenie instalacje wiek budynku lub ostatniego remontu stan techniczny standard wyposażenia lokalizacja na działce wpis do rejestru zabytków inne	rodzaj (przeznaczenie) lokalizacja budynku położenie w budynku powierzchnia ogólna liczba pokoi rodzaj budynku wyposażenie w instalacje wiek budynku lub data ostatniego remontu stan techniczny standard wyposażenia inne

Źródło: S. Źróbek, J. Kuryj, R. Wiśniewski, *Określenie zasad wyboru nieruchomości reprezentatywnych dla potrzeb powszechnej taksacji nieruchomości*, VII Krajowa Konferencja Rzeczoznawców Majątkowych, Poznań 1998, s. 120.

Wartość katastralną nieruchomości ustala się dla całych nieruchomości lub ich części, jeżeli zostały wyodrębnione jako przedmioty opodatkowania w przepisach o podatku od nieruchomości.

Jeżeli nieruchomość jest położona na obszarze więcej niż jednej gminy, wówczas wartość katastralną ustala się odrębnie dla każdej części nieruchomości położonej w każdej z tych gmin.

Wartość katastralną nieruchomości gruntowej stanowi wartość katastralna gruntu oraz wartość katastralna jego części składowych. W celu ustalenia wartości katastralnej części składowych gruntu określa się jednostkowe wartości

powierzchni tych części składowych w grupach, uwzględniające ich położenie oraz różnice, jakie między nimi występują.

6.2.2. Podejścia do wyceny nieruchomości jako sposoby określania ich wartości

Zgodnie z obowiązującym w Polsce prawem, metodyka wyceny nieruchomości wyróżnia: podejścia, metody oraz techniki. Podejścia stanowią grupy metod, których zastosowanie wymaga niekiedy użycia różnych technik. Przy wycenie, w wyniku której dokonuje się ustalenia wartości rynkowej, odtworzeniowej i katastralnej, stosuje się podejście porównawcze, dochodowe, kosztowe i mieszane[191], których nazwy uzależnione są od przyjętych głównych czynników wpływających na wartość.

Uwzględniając tematykę i główny cel pracy, zagadnienia związane z ustalaniem wartości nieruchomości i stosowanej do tego celu metodologii autorka pracy potraktowała w sposób ogólny i teoretyczny. Dlatego w podrozdziale tym zaprezentowano tylko podejścia jako sposoby określania wartości nieruchomości.

6.2.2.1. Podejście porównawcze

Podejście porównawcze polega na określaniu wartości nieruchomości przy założeniu, że wartość ta odpowiada cenom, jakie uzyskano za nieruchomości podobne, które były przedmiotem obrotu rynkowego. Wartość nieruchomości koryguje się ze względu na cechy różniące te nieruchomości i ustala z uwzględnieniem zmian poziomu cen wskutek upływu czasu. Podstawą podejścia porównawczego jest fakt, iż wartość rynkowa nieruchomości pozostaje w bezpośredniej relacji do cen konkurencyjnych nieruchomości porównawczych i zależy od szeregu reguł ekonomicznych: substytucyjności, równowagi popytu i podaży oraz innych okoliczności. Podejście porównawcze może być stosowane do szacowania wszystkich typów nieruchomości i rodzajów praw, jeśli tylko zaistniała w ostatnim czasie dostateczna ilość wiarygodnych transakcji. Dla nieruchomości, które są regularnie przedmiotem obrotu rynkowego, podejście porównawcze jest najlepszym sposobem określenia ich wartości. Z tych względów podejście porównawcze najczęściej używane jest do określania wartości nieruchomości mieszkalnych oraz małych nieruchomości handlowych, usługowych i rzemieślniczych. Wykorzystuje się je także do określania czynszu lub innych dochodów z nieruchomości[192]. Podejście to rzadko stosowane jest do szacowania nieruchomości o specjalnym przeznaczeniu z powodu braku nieruchomości porównawczych na danym rynku. Zastosowanie do wyceny nieruchomości podejścia porównawczego wymaga zdefiniowania: rodzaju rynku, obszaru rynku, okresu badania rynku, charakterystyki ekonomicznej

[191] E. Kucharska-Stasiak, *Wartość rynkowa nieruchomości*, TWIGGER, Warszawa 2000, s. 51-55.

[192] M. Prystupa, *Szacowanie nieruchomości dualną metodą porównawczą*, Rzeczoznawca majątkowy 1/94, PFSRM, Warszawa 1994, s. 18.

i stanu środowiska naturalnego[193]. Celem takiej analizy rynku jest znalezienie podobnych do obiektu wyceny nieruchomości, które były przedmiotem obrotu rynkowego i znane są ich cechy rynkowe.

Ze znalezionych w ten sposób nieruchomości wybiera się nieruchomości porównawcze, które przyjmuje się do dalszych szacunków. Następnie koryguje się ich ceny, biorąc pod uwagę różnice między nimi a nieruchomością wycenianą.

W podejściu tym stosuje się metodę porównywania parami, metodę korygowania ceny średniej i metodę analizy statystycznej rynku[194]. Możliwości zastosowania danej metody wynikają przede wszystkim z ilości informacji, jakimi dysponuje.

Istotą metody porównywania parami jest określenie wartości rynkowej nieruchomości na podstawie oceny porównawczej jej cech z cenami innych nieruchomości o podobnych cechach i cenach, które były w niedalekiej przeszłości przedmiotem obrotu na rynku lokalnym. Dokonanie porównania wymaga utworzenia z wycenianą nieruchomością co najmniej trzech par. W ramach każdej pary należy przeprowadzić korektę znanej ceny nieruchomości porównawczej pod kątem wyodrębnionych różnic cech i wag w stosunku do nieruchomości wycenianej. Po takiej analizie, wartością rynkową nieruchomości wycenianej będzie wartość średnia ze skorygowanych wartości nieruchomości porównawczych. Mimo że znalezienie identycznej nieruchomości względem wycenianej jest nierealne, to należy dążyć do znalezienia takich par, które będą różniły się minimalną liczbą cech[195].

Warunkiem zastosowania drugiej metody − analizy statystycznej rynku jest istnienie rozwiniętego i dużego rynku nieruchomości. Posługując się tą metodą wyceniający tworzy zbiór co najmniej kilkunastu nieruchomości reprezentatywnych. Zgodnie ze standardami zawodowymi, nieruchomości reprezentatywne to nieruchomości będące przedmiotem obrotu rynkowego, charakteryzujące się podobnym rodzajem i przeznaczeniem w planie miejscowym[196]. Podobnie jak w metodzie porównywania parami, wyceniający musi założyć, że wartość wycenianej nieruchomości znajdzie się w przedziale między ceną minimalną a maksymalną nieruchomości zawartych w próbie reprezentatywnej. Można stwierdzić, że zastosowanie tej metody sprowadza się do określenia średniej ceny z transakcji tworzących próbę reprezentatywną i porównaniu jej z wycenianą nieruchomością. W praktyce metodę analizy statystycznej rynku wykorzystuje się do wyceny mieszkań i działek budowlanych.

---

[193] M. Prystupa, *Wycena mienia. Poradnik menadżera*, CIM, Warszawa 2000, s. 78.

[194] E. Kucharska-Stasiak (red.), *Leksykon rzeczoznawcy majątkowego*, Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych, Warszawa 1998, s. 379.

[195] E. Kujawski, *Wprowadzenie do szacowania nieruchomości*, OPO, Bydgoszcz 2000, s. 66.

[196] Z. Małecki, *Standardy zawodowe rzeczoznawców majątkowych*, *op. cit.*, s. III, 7/5.

6.2.2.2. Podejście dochodowe

W myśl przepisów podejście dochodowe polega na określeniu wartości nieruchomości przy założeniu, że potencjalny nabywca zapłaci za nią cenę, której wysokość uzależni od przewidywanego dochodu, jaki uzyska z nieruchomości. Dochód (zysk) ten może wystąpić w dwóch formach – jako cykliczny przypływ gotówki (np. dochód z czynszu) lub z odsprzedaży nieruchomości. Podejście dochodowe bazuje na zasadzie, że wartość nieruchomości pozostaje w ścisłej relacji do dochodu, jakiego można oczekiwać w przyszłości. Inwestor nabywający nieruchomość wytwarzającą dochód w rzeczywistości zamienia obecną kwotę pieniędzy na prawo do otrzymywania przyszłych kwot. W takim ujęciu wartość dochodową nieruchomości definiuje się jako obecną wartość tych przyszłych korzyści. Wyceniając nieruchomość przy użyciu podejścia dochodowego, rzeczoznawca określa przychody, koszty i dochody związane z nieruchomością. Dochód ten odzwierciedla wartość gruntu wraz z jego częściami składowymi. Do szacunku wykorzystywane są informacje zawarte między innymi w analizach i raportach rynkowych oraz sprawozdawczości rachunkowej podmiotów gospodarczych.

Podejście to zawiera metody, techniki, modele i procedury matematyczne, zgodnie z którymi rzeczoznawca analizuje zdolność nieruchomości do generowania zysków i następnie przekształca je w obecną wartość nieruchomości. Proces przekształcenia dochodu w wartość nazywa się kapitalizacją dochodu. Podejście dochodowe stosuje się przy wycenie nieruchomości przynoszących lub mogących przynosić dochód.

W omawianym podejściu stosuje się dwie metody realizacji wyceny – inwestycyjną i zysków.

Inwestycyjną metodę wyceny nieruchomości stosuje się przy określaniu wartości dla nieruchomości przynoszących właścicielowi dochód z czynszów. Metoda ta odnosi się do nieruchomości, które generują lub mogą generować dochód. Wysokość tego dochodu ustala się na podstawie analizy kształtowania rynkowych stawek czynszowych najmu lub dzierżawy. Oszacowanie wartości nieruchomości na podstawie dochodu płynącego z czynszu nie oznacza pomijania przez wyceniającego innych źródeł dochodu, jakie generuje nieruchomość. Inne, dodatkowe dochody mogą wynikać między innymi z wynajmu: miejsc postojowych, powierzchni pomocniczych, powierzchni reklamowej[197]. Metoda ta znajduje zastosowanie przy wycenie biurowców, centrów handlowych, magazynów, mieszkalnych kamienic czynszowych i parkingów.

W odróżnieniu od metody inwestycyjnej, podstawą wyceny przy użyciu metody zysków jest kalkulacja dochodów z prowadzonej w nieruchomości działalności gospodarczej. Metoda zysków przeznaczona jest do określania wartości nieruchomości w przypadkach, gdy uzyskiwany zysk z danej nieruchomości

[197] E. Kucharska-Stasiak (red.), *Wycena nieruchomości*, Wydanie polskie, Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych, Warszawa 2000, s. 338.

jest dzielony między kilku uczestników przedsięwzięcia, np. właściciela, prowadzącego działalność na danej nieruchomości (dzierżawca) oraz angażującego kapitał finansowy. Metoda ta znajduje zastosowanie przy wycenie takich nieruchomości, jak: kina, teatry, stacje benzynowe, hotele, centra rozrywkowe.

W metodzie inwestycyjnej i zysków rzeczoznawca wykorzystuje technikę kapitalizacji prostej i dyskontowania strumieni pieniężnych.

6.2.2.3. Podejście kosztowe

Podstawową przesłanką podejścia kosztowego do szacowania jest fakt, iż wartość nieruchomości odpowiada kosztom jej odtworzenia, pomniejszonym o wartość zużycia nieruchomości. Podejście to zakłada, że potencjalny nabywca nie zapłaci za kupowaną nieruchomość więcej niż kosztowałoby go odtworzenie takiej samej nieruchomości, na tym samym gruncie i o tym samym stopniu zużycia obiektów budowlanych[198]. Miarą zużycia jest koszt oszacowany z punktu widzenia nabywcy. Podejście kosztowe zalecane jest do stosowania przy wycenie nieruchomości, na które nie ma popytu na rynku i które w konsekwencji nie trafiają na rynek lub są sprzedawane bardzo rzadko. W warunkach polskich znajduje ono zastosowanie między innymi do naliczania odszkodowań za poniesione straty z tytułu wywłaszczeń, klęsk żywiołowych lub do analizy opłacalności inwestowania w określone przedsięwzięcie. Ustalenie wartości nieruchomości podejściem kosztowym wymaga wykonania kosztorysu wycenianego przedmiotu. Wycena nieruchomości sprowadza się do określenia wartości gruntu oraz kosztów odtworzenia lub zastąpienia lub likwidacji nieruchomości, pomniejszonych o stopień zużycia. Podejście kosztowe polega zatem na odrębnym określeniu wartości gruntu oraz wartości nieruchomości wzniesionych na tym gruncie. Najczęściej przy użyciu podejścia kosztowego wycenia się nieruchomości specjalnego przeznaczenia, np. obiekty sakralne, obronne oraz nieruchomości w trakcie budowy lub przeznaczone do rozbiórki.

W podejściu tym wyróżnia się do szacowania metodę kosztów odtworzenia, metodę kosztów zastąpienia i metodę kosztów likwidacji.

Koszt odtworzenia uwzględnia koszty zbudowania obiektu identycznego. Gdy materiały, z których zbudowano obiekt nie są już dostępne na rynku, rzeczoznawca przyjmuje w obliczeniach ceny materiałów jak najbardziej podobnych. Zasada ta dotyczy przede wszystkim nieruchomości objętych rejestrem zabytków.

Koszt zastąpienia uwzględnia koszty budowy obiektów spełniających te same funkcje co nieruchomość wyceniana, lecz według nowoczesnych, aktualnie stosowanych materiałów, technologii i rozwiązań konstrukcyjnych.

Koszt odtworzenia i zastąpienia szacuje się techniką szczegółową, elementów scalonych oraz wskaźnikową[199].

---

[198] Z. Małecki, *Standardy zawodowe rzeczoznawców majątkowych*, *op. cit.*, s. III, 2/2.

[199] E. Kucharska-Stasiak (red.), *Leksykon rzeczoznawcy majątkowego*, Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych, Warszawa 1998, s. 379.

Jeśli w jednej procedurze szacowania rzeczoznawca majątkowy wykorzysta elementy co najmniej dwóch spośród trzech wyżej wymienionych podejść, to taki sposób szacowania nazywa się podejściem mieszanym[200]. W podejściu mieszanym wyróżnia się trzy metody wyceny, a mianowicie: metodę kosztów likwidacji stosowaną, jeżeli części składowe gruntu są przeznaczone do rozbiórki (polega na określeniu wartości materiałów budowlanych lub instalacyjnych pozyskanych z rozbiórki, pomniejszonej o koszty tej rozbiórki), metodę wskaźników szacunkowych gruntu, która ma zastosowanie do szacowania nieruchomości rolnych oraz metodę pozostałościową wykorzystywaną do wyceny nieruchomości, które mają podlegać zabudowie, przebudowie, modernizacji lub remontowi. Uzyskana w wyniku szacunku metodą pozostałościową wartość odzwierciedla potencjał rozwojowy nieruchomości[201].

Wymienione podejścia pozostają we wzajemnych związkach i zależnościach, każde z nich wymaga zgromadzenia i analizy danych dotyczących sprzedaży, kosztów i dochodów.

Graficzne ujęcie podejść, metod i technik stosowanych przy wycenie nieruchomości prezentuje tabela 3.

Szczegółowe zasady i reguły wyceny nieruchomości określa rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego[202].

Tabela 3. Zestawienie podejść, metod i technik wyceny nieruchomości

Podejście porównawcze		Podejście dochodowe		Podejście kosztowe		Podejście mieszane	
Metody	Techniki	Metody	Techniki	Metody	Techniki	Metody	Techniki
porównywania parami		inwestycyjna	kapitalizacji prostej	kosztów odtworzenia	szczegółowa	kosztów likwidacji	szczegółowa
korygowania ceny średniej		zysków	dyskontowania strumieni pieniężnych	kosztów zastąpienia	elementów scalonych	wskaźników szacunkowych gruntu	elementów scalonych
analizy statystycznej rynku					wskaźników	pozostałościowa	wskaźników

Źródło: opracowanie własne na podstawie: S. Źróbek, *Metody szacowania nieruchomości i ich zastosowanie w procesie zarządzania*, Instytut Gospodarki Przestrzennej, ART w Olsztynie.

[200] S. Źróbek, *Metody szacowania nieruchomości i ich zastosowanie w procesie zarządzania*, Instytut Gospodarki Przestrzennej, ART w Olsztynie, s. 21.

[201] A. Becht, *Wycena nieruchomości metodą pozostałościową*, Rzeczoznawca majątkowy 2/97, PFSRM, Warszawa 1997, s. 18.

[202] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21.09.2004 roku w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. nr 207, poz. 2108 i 2109, z późn. zm.).

6.3. PROPOZYCJA DOCELOWEGO MODELU PODATKU OD WARTOŚCI NIERUCHOMOŚCI NA PODSTAWIE PRZEPROWADZONYCH BADAŃ

Przedstawione w podrozdziale 7.1 mankamenty obowiązującego systemu opodatkowania nieruchomości przemawiają, jak się wydaje, za koniecznością podjęcia szybkich działań zmierzających do jego zreformowania. Niektóre z nich są możliwe do usunięcia jedynie w wyniku gruntownej reformy systemu opodatkowania nieruchomości, której celem będzie wprowadzenie systemu katastralnego i opartego na nim podatku od wartości nieruchomości[203]. Z uwagi na to, że obecny kształt podatku od nieruchomości nie jest doskonały[204], istnieje konieczność radykalnych zmian dotyczących konstrukcji podatku, a w szczególności podstawy jego naliczania. Z tych powodów w Polsce podjęto działania zmierzające do zmiany między innymi dotychczas obowiązującej podstawy opodatkowania opartej na powierzchni – na wartość nieruchomości. Nie oznacza to jednak, że rozwiązania dotyczące opodatkowania nieruchomości, przyjęte w krajach zaawansowanych rynkowo należy mechanicznie przenosić na grunt Polski. Kwestie opodatkowania nieruchomości w Polsce należy rozważyć w świetle aktualnych warunków, możliwości i ukształtowanych zwyczajów społeczno-ekonomicznych i gospodarczych.

6.3.1. Wyniki badań własnych (ankietowych)

Jednym z wielu przedmiotów sporów wśród prawników, ekonomistów oraz osób zarządzających majątkiem nieruchomym jest właśnie forma i funkcje, które powinien spełniać lokalny podatek od nieruchomości, przy odpowiednio ukształtowanej konstrukcji. Po to, aby choć w części rozwiązać te spory i poznać odpowiedzi na wiele nurtujących pytań dotyczących kształtu i docelowego modelu podatku od nieruchomości, a w rezultacie wysnuć odpowiednie wnioski, autorka posłużyła się metodą ankiety eksperckiej, zwracając się z prośbą do ekspertów o wyrażenie opinii na temat wyżej wskazanych zagadnień. Odpowiedzi na pytania zawarte w narzędziu badawczym (kwestionariuszu ankietowym), opinie oraz cenne wskazówki ekspertów dostarczyły informacji do sformułowania nowej koncepcji opodatkowania nieruchomości. Badania, których wyniki zaprezentowano poniżej, podjęto dla rozpoznania problematyki związanej z opodatkowaniem majątku nieruchomego. Wybrana metoda badawcza pozwoliła odpowiedzieć na pytanie „jak być powinno" w kwestii opodatkowania majątku nieruchomego. Do każdego kwestionariusza załączono pismo przewodnie, zawierające zaproszenie do wzięcia udziału w badaniu oraz wyjaśnienie, na czym ten udział ma polegać. W liście przewodnim podkreślono zna-

[203] L. Etel, *Reforma systemu opodatkowania nieruchomości*. Raport nr 155, Biuro Studiów i Ekspertyz 1999.

[204] S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 290.

czenie zaangażowania się ekspertów w przebieg badania oraz zagwarantowano im anonimowość przy prezentowaniu jego wyników. Kwestionariusze zostały przesłane ekspertom drogą internetową (na adres mailowy). Prowadzono równocześnie działania przypominające, polegające na telefonicznym zapraszaniu do wzięcia udziału w badaniu. Kwestionariusz ankietowy wraz z listem przewodnim zamieszczono w załączniku 1. Badania zostały rozpoczęte w styczniu 2007 roku i trwały do marca 2007 roku. O wypełnienie kwestionariusza, który składał się z pytań otwartych i zamkniętych, poproszono dwudziestu jeden ekspertów – osoby kompetentne w dziedzinie związanej z problematyką pracy. Z uwagi na potrzebę zapewnienia wszechstronności badania, eksperci reprezentują różne relacje wobec tematyki badawczej. Należą oni do środowiska naukowego, biznesowego (zarządcy i rzeczoznawcy majątkowi), reprezentują administrację gminną oraz prasę.

W kwestionariuszu (narzędziu badawczym) znalazło się szesnaście pytań, w tym cztery otwarte i dwanaście o charakterze zamkniętym, lecz rozszerzonych o uzasadnienie swojej odpowiedzi. W uzasadnieniu eksperci mogli podać więcej niż jedną odpowiedź. Od ekspertów podających kilka kwestii w uzasadnieniu swoich wypowiedzi nie wymagano zachowania hierarchii ich ważności (nie podawano wag odpowiedzi). Udzielając odpowiedzi na pytania zamknięte eksperci stawiali znak „X". Pytania do ekspertów i ich odpowiedzi przedstawiają się następująco:

1. Czy podatek od nieruchomości wymaga ustawowych zmian? Jeżeli tak, to jakich?

Tak – 21 osób (100,0%)
Nie – 0 osób (0,0%)
Na pytanie uzupełniające „jakich?", eksperci odpowiadali:

- Zmiana podstawy opodatkowania z powierzchni na wartość (7 odpowiedzi)
- Przekształcenia go w podatek *ad valorem* (4 odpowiedzi).
- Potrzeba wprowadzenia nowej ustawy, gdzie wartość będzie podstawą opodatkowania i wynikać będzie z katastru nieruchomości (1 odpowiedź)
- Związek z wartością nieruchomości (1 odpowiedź)
- Wprowadzenia katastru (1 odpowiedź)
- Zmiana podstawy opodatkowania, spójność przepisów (1 odpowiedź)
- Sprecyzowania przedmiotu opodatkowania bez odnoszenia się do prawa budowlanego (1 odpowiedź)

2. Jaka powinna być podstawa opodatkowania w podatku od nieruchomości?

Powierzchnia – 0 osób (0,0%)
Wartość nieruchomości – 21 osób (100,0%)
Wartość czynszowa nieruchomości – 0 osób (0,0%)
Inna – 0 osób (0,0%)

3. Jakie wady, a jakie zalety posiada lokalny podatek od nieruchomości, którego wymiar w obecnym kształcie uzależniony jest od powierzchni nieruchomości?

Wśród wad ankietowani wymienili:

- Niesprawiedliwy (8 odpowiedzi)
- Obecna podstawa opodatkowania (7 odpowiedzi)
- Mało wydajny fiskalnie dla samorządów (6 odpowiedzi)
- Nie oddaje istoty opodatkowania majątku (3 odpowiedzi)
- Nieadekwatność obciążenia podatkowego do wartości posiadanego majątku nieruchomego, co uważane jest przez niektórych podatników za niesprawiedliwe
  (3 odpowiedzi)
- Powoduje łatwość ucieczki przed opodatkowaniem (2 odpowiedzi)
- Pozbawia gminy niezurbanizowane dochodów z opodatkowania majątku nieruchomego (1 odpowiedź)
- Nieadekwatność obciążenia podatkowego do potencjalnie osiąganych korzyści (1 odpowiedź)
- Niedoskonałość oparta na ilościowym kryterium konstrukcji – nie odpowiada wymogom gospodarki rynkowej (1 odpowiedź)
- Podatek ten nie realizuje także funkcji pozafiskalnych, głównie jako instrumentu do prowadzenia racjonalnej polityki gospodarowania przestrzenią oraz oddziaływania na rynek nieruchomości (1 odpowiedź)
- Nie skłania do oszczędności w wykorzystaniu gruntów w centrach aglomeracji (1 odpowiedź)
- System podatku *ad valorem* w sensie społecznym byłby sprawiedliwszy (1 odpowiedź)
- Nie uwzględnia dochodu z nieruchomości komercyjnych (1 odpowiedź).
- Podatek od wartości znosiłby nadmierne obciążenie nieruchomości wykorzystywanych dla celów gospodarczych, co w oczywisty sposób powinno pobudzać rozwój (1 odpowiedź)

Do zalet eksperci zaliczyli:

- Prosta konstrukcja (8 odpowiedzi)
- Prosta metoda wyliczenia podstawy opodatkowania i samego podatku (2 odpowiedzi)
- Tani na etapie realizacji (2 odpowiedzi)
- Niskie koszty poboru (2 odpowiedzi)
- Niski dla podatników (2 odpowiedzi)
- Łatwość wymiaru i możliwości kontroli (1 odpowiedź)
- Bezkonfliktowość (1 odpowiedź)
- Stabilny (podatnicy boją się zmian) (1 odpowiedź)
- Konstrukcja powszechnie znana i akceptowana przez podatników (1 odpowiedź)

- Nie wymaga rozbudowanej ewidencji (1 odpowiedź)
- Mało dolegliwy dla właścicieli dobrych jakościowo nieruchomości (1 odpowiedź)

4. Czy obecnie podatek od nieruchomości pełni odpowiednią funkcję fiskalną w budżecie lokalnym?

Tak –	4 osoby (19,05%)
Nie –	17 osób (80,95%)

W uwagach ekspertów znalazły się następujące wypowiedzi:

- Jego znaczenie fiskalne powinno być większe (2 odpowiedzi)
- Można znacznie zwiększyć dochody (1 odpowiedź)
- Podatek ten obecnie jest w znacznym procencie nieściągalny, co uszczupla dochody budżetów gmin(1 odpowiedź)

5. Jaka wartość nieruchomości powinna być przyjmowana jako podstawa opodatkowania?

Rynkowa –	2 osoby (9,52%)
Katastralna –	19 osób (90,48%)
Czynszowa –	0 osób (0,0%)
Odtworzeniowa –	0 osób (0,0%)
Inna –	0 osób (0,0%)

6. Od czego powinna być uzależniona stawka nowego podatku od wartości nieruchomości?

Lokalizacja nieruchomości –	17 osób (35,42%)
Wiek nieruchomości –	17 osób (35,42%)
Stopnia wyposażenia nieruchomości w infrastrukturę techniczną –	13 osób (27,08%)
Inna, jaka? –	1 osoba (2,08%)

- Od wartości katastralnej

7. Jaka powinna być roczna stawka podatku od wartości nieruchomości? Wielkość wyraź w % wartości nieruchomości.

Odpowiedzi ekspertów były następujące:

- 0,1-0,5% (3 odpowiedzi)
- Zbliżona do dotychczasowej kwoty podatku (2 odpowiedzi)
- 0,1% (2 odpowiedzi)
- 0,02% (1 odpowiedź)
- 0,05% (1 odpowiedź)
- do 0,5% (1 odpowiedź)
- Nie mam zdania (1 odpowiedź)
- Nie wiem (1 odpowiedź)

- Nie powinna to być jedna stawka dla wszystkich rodzajów nieruchomości (1 odpowiedź)

8. Kto powinien być odpowiedzialny i ponosić koszty związane z ustaleniem wartości nieruchomości (koszty wyceny)?

Właściciel –	6 osób (28,57%)
Gmina –	15 osób (71,43%)
Inne podmioty –	0 osób (0,0%)

9. Jak zmiana podstawy opodatkowania nieruchomości z powierzchni na wartość wpłynie na inwestycje i modernizacje budowlane?

Korzystnie – 17 osób (80,95%)

Jako uzasadnienie odpowiedzi („dlaczego?") eksperci podali:

- Zdynamizowanie i rozwój rynku nieruchomości (3 odpowiedzi)
- Przyspieszenie procesów prywatyzacyjnych komunalnych zasobów nieruchomości (2 odpowiedzi)
- Zwiększy dochody budżetów lokalnych (1 odpowiedź)
- Poprawi wykorzystanie gruntów (1 odpowiedź)
- Będzie bardziej sprawiedliwa (1 odpowiedź)
- Uzależnienie wysokości podatków od wartości nieruchomości może wpłynąć na pobudzenie efektywnego ekonomicznie zagospodarowania i użytkowania nieruchomości (1 odpowiedź)
- Zracjonalizowanie struktury przestrzennej polskich miast (1 odpowiedź)

Neutralnie –	2 osoby (9,52%)
Niekorzystnie –	2 osoby (9,52%)

Uzasadnieniem odpowiedzi na pytanie, dlaczego zmiana podstawy opodatkowania wpłynie niekorzystnie na inwestycje i modernizacje budowlane, jest:

- Modernizacje i remonty wpływają bezpośrednio na wartość nieruchomości (1 odpowiedź)
- Właściciel nie będzie zainteresowany wzrostem wartości nieruchomości (1 odpowiedź)

10. Czy i jak zmiana podstawy opodatkowania nieruchomości poprawi stan finansów lokalnych?

Zwiększy dochód gminy –	21 osób (100,0%)
Zmniejszy dochód gminy –	0 osób (0,0%)
Nie będzie miała wpływu –	0 osób (0,0%)

11. Czy nowy podatek od nieruchomości powinien nadal stanowić dochód własny gminy?

Tak –	21 osób (100,0%)
Nie –	0 osób (0,0%)

12. W jakim stopniu wpływy z podatku od nieruchomości powinny pokrywać wydatki gminy? (Obecnie w około 20-25%)

Odpowiedzi ekspertów były następujące:

- 50% (5 odpowiedzi)
- 40-50% (2 odpowiedzi)
- 40% (1 odpowiedź)
- Przyrost do obecnych około 5-7% (1 odpowiedź)

13. W jaki sposób powinny zostać wykorzystane wpływy z tytułu podatku od nieruchomości?

Tylko na inwestycje komunalne –	2 osoby (9,52%)
Na wszystkie zadania własne gminy –	19 osób (90,48%)
Inne –	0 osób (0,0%)

14.a. W jakim stopniu gmina powinna mieć autonomię w administrowaniu podatkiem od nieruchomości w zakresie ustalania stawek podatku?

Bez ograniczeń ustawowych –	5 osób (23,81%)
Przy ograniczeniach ustawowych –	16 osób (76,19%)

14.b. W jakim stopniu gmina powinna mieć autonomię w administrowaniu podatkiem od nieruchomości w zakresie zwolnień podatkowych?

Bez ograniczeń ustawowych –	6 osób (28,57%)
Przy ograniczeniach ustawowych –	15osób (71,43%)

14.c. W jakim stopniu gmina powinna mieć autonomię w administrowaniu podatkiem od nieruchomości w zakresie dysponowania wpływami z tytułu podatku od nieruchomości?

Bez ograniczeń ustawowych –	21 osób (100,0%)
Przy ograniczeniach ustawowych –	0 osób (0,0%)

15. Czy korzyści wprowadzenia nowego podatku od nieruchomości będą przewyższały koszty?

Tak –	19 osób (90,48%)
Nie –	2 osoby (9,52%)

16. Wymień wady i zalety nowego podatku od nieruchomości zależnego od jej wartości

Eksperci w ankietach wskazali na następujące wady:

- Wywołuje opór społeczny przed zmianami (7 odpowiedzi)
- Wysokie koszty związane z wyceną (5 odpowiedzi)
- Budzi obawy społeczeństwa przed nadmiernym opodatkowaniem (5 odpowiedzi)
- Konfliktogenność (3 odpowiedzi)

- Komplikacje przy ustaleniu podstawy opodatkowania (3 odpowiedzi)
- Trudny do wprowadzenia (2 odpowiedzi)
- Brak woli politycznej i przyzwolenia podatników(2 odpowiedzi)
- System opodatkowania *ad valorem* jest zdecydowanie bardziej skomplikowany od systemu opodatkowania nieruchomości w relacji do ich powierzchni (2 odpowiedzi)
- Kontrowersyjna jest kwestia optymalnych stawek nowego podatku *ad valorem* i kryteriów ich zróżnicowania (1 odpowiedź)
- Niedostosowanie do możliwości płatniczych podatnika (1 odpowiedź)
- Wzrost cen towarów i usług (1 odpowiedź)

Do zalet natomiast zaliczyli:

- Bardziej sprawiedliwy (9 odpowiedzi)
- Podatek ten będzie znacznie wydajniejszym źródłem dochodów budżetowych samorządów lokalnych (4 odpowiedzi)
- Powszechny (3 odpowiedzi)
- Będzie normalnym podatkiem majątkowym, gdzie majątek wyceniany jest w PLN a nie w metrach albo hektarach (3 odpowiedzi)
- Poprawi wykorzystanie przestrzeni (2 odpowiedzi)
- Konstrukcyjnie będzie to bardziej czytelny system opodatkowania (2 odpowiedzi)
- Nastąpi poszerzenie bazy podatkowej (2 odpowiedzi)
- Spełni bardziej zasadę równości opodatkowania (2 odpowiedzi)
- Nastąpi bardziej sprawiedliwy rozkład obciążeń prowadzący do powiązania wysokości podatku z wartością rynkową nieruchomości (1 odpowiedź)
- Szybki rozwój rynku nieruchomości (1 odpowiedź)
- Stabilizacja rynku nieruchomości (1 odpowiedź)
- Wymusi powstanie elektronicznego systemu rejestracji nieruchomości (kataster fiskalny, księgi wieczyste) (1 odpowiedź)

Na podstawie odpowiedzi (opinii) udzielonych przez dwudziestu jeden ekspertów można stwierdzić, że wszyscy (100,0%) są zgodni co do konieczności zmiany obecnie obowiązujących przepisów w zakresie podatku od nieruchomości. W uzasadnieniu swoich odpowiedzi oraz na dodatkowe pytanie „jakich?" eksperci podali m.in.: zmianę podstawy opodatkowania z powierzchni na wartość, potrzebę wprowadzenia nowej ustawy, gdzie wartość będzie podstawą opodatkowania i wynikać będzie z katastru nieruchomości oraz przekształcenia dotychczas uzależnionego podatku od majątku od powierzchni w podatek *ad valorem*. Można zaznaczyć, że eksperci zauważyli potrzebę powiązania podatku od nieruchomości z ich wartością.

Wszyscy eksperci (100,0%) są także zgodni co do podstawy opodatkowania, którą ich zdaniem powinna być wartość nieruchomości.

Za wady obecnie obowiązującego podatku od nieruchomości eksperci uznali m.in.: nieadekwatność obciążenia podatkowego do wartości posiadanego

majątku nieruchomego, co uważane jest przez niektórych podatników za niesprawiedliwe, obecny podatek nie skłania do oszczędności w wykorzystaniu gruntów w centrach aglomeracji, nie uwzględnia dochodu z nieruchomości komercyjnych, obecną podstawę opodatkowania, nieadekwatność obciążenia podatkowego do potencjalnie osiąganych korzyści, mało wydajny fiskalnie dla samorządów, nie oddaje istoty opodatkowania majątku, powoduje łatwość ucieczki przed opodatkowaniem, pozbawia gminy niezurbanizowane dochodów z opodatkowania majątku nieruchomego, niedoskonałość oparta na ilościowym kryterium konstrukcji – nie odpowiada wymogom gospodarki rynkowej, podatek ten nie realizuje także funkcji pozafiskalnych, głównie, jako instrumentu do prowadzenia racjonalnej polityki gospodarowania przestrzenią oraz oddziaływania na rynek nieruchomości. Wśród zalet obecnego obciążenia podatkowego eksperci wymienili: prostą metodę wyliczenia podstawy opodatkowania i samego podatku, łatwość wymiaru, prostą konstrukcję, bezkonfliktowość, stabilność (podatnicy boją się zmian), konstrukcję powszechnie znaną i akceptowaną przez podatników, taniość na etapie realizacji, brak wymogów rozbudowanej ewidencji, niskie koszty poboru, mało dolegliwy dla właścicieli dobrych jakościowo nieruchomości.

Zdaniem czterech ekspertów (19,05%) obecny podatek od nieruchomości pełni odpowiednią funkcję fiskalną. Siedemnastu pozostałych ekspertów (80,95%) uważa natomiast, że nie, w uzasadnieniu podając m.in.: można znacznie zwiększyć dochody, jego znaczenie fiskalne powinno być większe, podatek ten obecnie jest w znacznym procencie nieściągalny, co uszczupla dochody budżetów gmin.

Dwoje ekspertów (9,52%) uważa, że podstawą opodatkowania w nowym podatku powinna być wartość rynkowa nieruchomości, a dziewiętnastu (90,48%), że podstawę tę powinna stanowić wartość katastralna.

Zdaniem siedemnastu ekspertów (35,42%) stawka nowego podatku uzależnionego od wartości danej nieruchomości powinna zależeć od lokalizacji nieruchomości i jej wieku. Trzynastu (27,08%) uważa natomiast, że powinna ona być uzależniona od stopnia wyposażenia nieruchomości w urządzenia infrastruktury technicznej, a jeden ekspert (2,08%) twierdzi, że od wartości katastralnej.

Poproszeni o udział w badaniu uważają, że nowa roczna stawka podatku od wartości nieruchomości nie powinna odbiegać od kwoty podatku opłacanego na dotychczas obowiązujących zasadach, że nie powinna to być jedna stawka dla wszystkich rodzajów nieruchomości, a także winna zawierać się w przedziale od 0,02 do 0,5% wartości nieruchomości.

Koszty związane z wyceną majątku nieruchomego, zdaniem piętnastu ekspertów (71,43%) powinna ponosić gmina, a zdaniem sześciu (28,57%) – właściciel.

Zdaniem siedemnastu ekspertów (80,95%) zmiana podstawy opodatkowania nieruchomości z powierzchni na wartość wpłynie korzystnie na inwestycje i modernizacje budowlane. W uzasadnieniu swych wypowiedzi eksperci podają

m.in.: zwiększenie dochodów budżetów lokalnych, poprawę wykorzystania gruntów, większą sprawiedliwość, wpływ na pobudzenie efektywnego ekonomicznie zagospodarowania i użytkowania nieruchomości, zdynamizowanie rynku nieruchomości, zracjonalizowanie struktury przestrzennej polskich miast oraz przyspieszenie procesów prywatyzacyjnych komunalnych zasobów nieruchomości. Jak można zauważyć, nie ma wiodącego motywu dotyczącego korzyści, jakie przyniósłby podatek od wartości nieruchomości, biorąc pod uwagę inwestycje i modernizacje budowlane. Dwoje ekspertów (9,52%) twierdzi, że nowy podatek wpłynie niekorzystnie na inwestycje i modernizacje budowlane, w uzasadnieniu podając, że modernizacje i remonty wpływają bezpośrednio na wartość nieruchomości. Dwoje z ekspertów (9,52%) oceniło, że zmiana ta będzie neutralna.

Co do wpływu zmiany podstawy opodatkowania nieruchomości na stan finansów lokalnych, eksperci są zgodni (100,0%), uważając, że przyczyni się ona do wzrostu dochodów gminy.

Eksperci są także zgodni, że nowy podatek powinien nadal stanowić dochód własny gminy.

Zdaniem ekspertów wpływy z tytułu podatku od nieruchomości powinny pokrywać wydatki gminy w około 40-50% (obecnie 20-25%).

Większość ekspertów – dziewiętnastu (90,48%) – jest zdania, że wpływy z tytułu podatku od nieruchomości powinny być przeznaczone na realizację wszystkich zadań własnych gminy. Pozostałych dwoje (9,52%) uważa, że wpływy te winny zostać przeznaczone tylko na inwestycje komunalne.

Zdania ekspertów co do kwestii autonomii w administrowaniu podatkiem od nieruchomości są podzielone. Szesnastu (76,19%) twierdzi, że gmina nie powinna mieć swobody w zakresie ustalania wysokości stawek podatkowych, a pozostali (23,81%) są odmiennego zdania. Eksperci mają także różne opinie na temat autonomii w ustalaniu przez gminę zwolnień podatkowych. Sześcioro (28,57%) uważa, że gmina powinna mieć możliwość kształtowania zwolnień bez ograniczeń ustawowych. Pozostali (71,43%) są odmiennego zdania. W zakresie dysponowania wpływami z tytułu podatku od nieruchomości, zdaniem wszystkich ekspertów (100,0%) gmina powinna mieć pełną autonomię, bez ograniczeń ustawowych.

Prawie wszyscy eksperci (90,48%) są zgodni, że korzyści z wprowadzenia nowego podatku będą przewyższały koszty, a tylko dwoje (9,52%) jest innego zdania.

Wśród zalet nowego podatku pobieranego od wartości nieruchomości eksperci wymienili m.in.: większą sprawiedliwość, spełnienie zasady równości opodatkowania, większą powszechność, będzie normalnym podatkiem majątkowym, gdzie majątek wyceniany jest w PLN, a nie w metrach albo hektarach, poprawę wykorzystania przestrzeni, konstrukcyjnie będzie to bardziej czytelny system opodatkowania, większą wydajność fiskalną dla samorządów lokalnych, sprawiedliwość.

Eksperci oprócz zalet nowego podatku zauważyli także jego wady, wśród których wymienili: trudność we wprowadzeniu, opór społeczny przed zmianami, wysokie koszty związane z wyceną, konfliktogenność, niedostosowanie do możliwości płatniczych podatnika, obawy społeczeństwa przed nadmiernym opodatkowaniem, wzrost cen towarów i usług, brak woli politycznej i przyzwolenia podatników, komplikacje przy ustaleniu podstawy opodatkowania, system opodatkowania *ad valorem* jest zdecydowanie bardziej skomplikowany od systemu opodatkowania nieruchomości w relacji do ich powierzchni, kontrowersyjna jest kwestia optymalnych stawek nowego podatku *ad valorem* i kryteriów ich zróżnicowania.

Odpowiedzi i uwagi ekspertów pozwoliły na próbę sformułowania koncepcji opodatkowania majątku nieruchomego, a także na ustalenie skutków pozytywnych i negatywnych po jego wprowadzeniu. Dzięki ekspertom, a także na podstawie tez i założeń Ministerstwa Finansów można stworzyć model docelowy podatku od nieruchomości oparty na ich wartości.

Od 1993 roku w Polsce trwają prace zmierzające do zreformowania obecnego kształtu podatku od nieruchomości. W Ministerstwie Finansów powołany został Zespół do spraw Reformy Systemu Podatkowego. Wynikiem prac zespołu są opracowania koncepcji nowego podatku od nieruchomości, bazującego na jej wartości, wynikającej z katastru.

Z opracowań[205] wynikają następujące cele i założenia reformy opodatkowania nieruchomości:

- utworzenie katastru fiskalnego, tj. ewidencji nieruchomości obejmującej m.in. ich wartość,
- wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości,
- przyjęcie wartości nieruchomości określonej w katastrze fiskalnym jako podstawy opodatkowania,
- uwzględnienie rodzaju, przeznaczenia i sposobu wykorzystania nieruchomości przy ustalaniu ich wartości,
- ustalenie wartości nieruchomości na podstawie powszechnej taksacji,
- określenie stawek podatku procentowo, z uwzględnieniem wieku, lokalizacji, rodzaju i przeznaczenia nieruchomości,
- zwiększenie wpływów do budżetów gminnych z tytułu opodatkowania nieruchomości i ich ustabilizowanie,
- wprowadzenie ulg i zwolnień podatkowych w celu pobudzenia rozwoju budownictwa, inwestycji i lokalnych rynków nieruchomości,

---

[205] Zob. Szczegółowe Założenia Projektu Ustawy o Katastrze Nieruchomości oraz o Opodatkowaniu Nieruchomości, opracowane przez Zespół do spraw Reformy Systemu Podatkowego pod kierownictwem Z. Banasiaka, Warszawa, wrzesień 1994, maszynopis powielony; K. Duczkowska-Małysz, J. Kalisz, W. Modzelewski, B. Zdziennicki, Tezy Międzyresortowego Zespołu Roboczego do spraw Reformy Opodatkowania Nieruchomości oraz Ewidencjonowania Nieruchomości, Warszawa, maj 1995, maszynopis powielony.

- wzmocnienie uprawnień organów samorządu terytorialnego w dziedzinie kształtowania nowej konstrukcji podatku,
- ukształtowanie stabilnych warunków inwestowania sprzyjających rozwojowi inwestycji, zwłaszcza w zakresie budownictwa mieszkaniowego i działalności gospodarczej,
- stałe aktualizowanie baz informacyjnych obejmujących dane dotyczące podmiotów, przedmiotów opodatkowania oraz podstawy opodatkowania[206].

Zgodnie z założeniami i koncepcją projektu, reforma podatkowa dotyczy nie tylko samego podatku od nieruchomości, ale także podatku rolnego i leśnego. Jednym z głównych założeń reformy jest stworzenie odpowiedniego systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce, a w konsekwencji zniesienie trzech dotychczas obowiązujących podatków obciążających nieruchomości i zastąpienie ich jednym – od wartości nieruchomości. Nowo wprowadzony podatek, pod względem przedmiotowym i podmiotowym obejmie trzy obecnie obowiązujące podatki, tj. od nieruchomości, rolny i leśny. Jednak najważniejszym elementem konstrukcyjnym w reformie zmierzającej do nowego kształtu podatku od nieruchomości jest podstawa opodatkowania. Podatek ma być naliczany od wartości poszczególnych rodzajów nieruchomości, ustalonych na podstawie powszechnej taksacji.

Kolejnym, równie istotnym zagadnieniem w podatku od nieruchomości jest jego charakter i funkcje, które przy odpowiednio ukształtowanej konstrukcji prawnej powinien pełnić. Tak samo jak obecny, tak i przyszły podatek od nieruchomości powinien odznaczać się cechami charakteryzującymi podatki komunalne (gminne) tzn.:

- powinien pozostać włączony w system finansowy gminy,
- powinien pełnić określone funkcje komunalne o znaczeniu fiskalnym i pozafiskalnym, a w szczególności nawiązywać do potrzeb i wydatków gminy,
- powinien pozostać objęty władztwem podatkowym gminy,
- powinien przybrać charakter inwestycyjny, tj. być w głównej mierze wykorzystywany na inwestycje komunalne, w zakresie urządzeń wodnych, kanalizacyjnych, drogowych, energetycznych, gazowych, zakresu ochrony środowiska. Dotyczyłby on inwestycji gminnych, odnoszących się do użytkowników wszystkich nieruchomości położonych na terenie danej gminy, z których poszczególni podatnicy (mieszkańcy) korzystają w większości przypadków powszechnie (drogi, wodociągi, kanalizacje).Tego typu wydatki infrastrukturalne powinny być finansowane z podatku obciążającego właścicieli lub posiadaczy nieruchomości zajętych na cele mieszkaniowe i gospodarcze,
- nie powinien uwzględniać w swej konstrukcji szczególnych okoliczności występujących po stronie podatnika, powinien to być nadal podatek realny od rzeczy, a nie od osoby (personalny),

[206] L. Etel, *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce*, *op. cit*., s. 220-226.

- powinien odpowiadać zasadom taniości poboru, dogodności i pewności dla podatnika i administracji finansowej gminy.

Uwzględniając opinie ekspertów oraz wyżej wymienione założenia i tezy Międzyresortowego Zespołu Roboczego do spraw Reformy Opodatkowania Nieruchomości oraz Ewidencjonowania Nieruchomości, dotyczące nowego kształtu podatku od wartości nieruchomości, podjęto próbę określenia elementów konstrukcji prawnej przyszłego podatku. Założenia i tezy zespołu, choć mają charakter bardzo ogólny, stanowią trzon docelowego modelu opodatkowania nieruchomości w Polsce.

Podmiotami nowego podatku byłyby osoby fizyczne, prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które są właścicielami, użytkownikami, posiadaczami nieruchomości. Obowiązek podatkowy ciążyłby na aktualnych podmiotach podatku rolnego, leśnego i od nieruchomości.

Opodatkowaniu podlegałyby wszystkie rodzaje nieruchomości, obecnie ujęte w trzech ustawach, wyodrębnione pod względem organizacyjnym, a więc: grunty (w tym również grunty rolne i leśne oraz lasy), budynki i budowle. Zakres przedmiotowy podatku od wartości nieruchomości uległby zatem zasadniczym zmianom z uwagi na szerszą niż dotychczas, kategorię nieruchomości. Niewątpliwie ważnym zadaniem dla ustawodawcy nowego podatku, powinno być stworzenie definicji nieruchomości na użytek ich opodatkowania.

Nową podstawę opodatkowania nieruchomości stanowiłaby ich wartość, ustalona w procesie powszechnej taksacji, wynikająca z katastru nieruchomości. Kataster powinien mieć charakter fiskalny[207]. Określanie wartości dla poszczególnych rodzajów nieruchomości odbywałoby się zgodnie z przyjętymi standardami i zasadami. Kluczowym zagadnieniem nowej ustawy o podatku od wartości nieruchomości będzie niewątpliwie ujęcie w niej rozległej problematyki wyceny nieruchomości. Mimo iż elementy związane z konstrukcją podatku, a podstawa opodatkowania jest składową konstrukcji prawnej, powinny być uregulowane w ustawie podatkowej, to w tym przypadku należy brać pod uwagę kilka kwestii. Włączenie zagadnień szacowania wartości nieruchomości do ustawy podatkowej spowoduje, że zwiększy ona swoją objętość, co w szczególności negatywnie wpłynie na jej przejrzystość i czytelność. Nowa ustawa z założenia powinna być łatwa do zrozumienia, a w konsekwencji łatwa do stosowania. Procedury związane z ustalaniem wartości nieruchomości przedstawione zostały w podrozdziale 6.2.

Stawki podatku odnoszone byłyby do wcześniej ustalonej wartości nieruchomości, która stanowiłaby podstawę opodatkowania. Przybrałyby one charakter procentowy, odrębnie dla każdego rodzaju nieruchomości, z uwzględnieniem ich przeznaczenia. Ich wysokość ustalałaby corocznie rada gminy, wydając przy tym stosowną uchwałę. Mimo iż dąży się do zwiększenia uprawnień gminy w zakresie omawianego podatku, to uzasadnione staje się aby maksy-

[207] G. Nowecki, *Kataster fiskalny*, „Przegląd Podatkowy" 1996, nr 6.

malna wysokość stawek ustalana była w akcie wyższej rangi, a mianowicie w ustawie. Uchroni to, z całą pewnością, podatników przed nadmiernym wzrostem opodatkowania. Jednak ustawodawca powinien uwzględnić możliwości oraz potencjał ekonomiczno-finansowy społeczności lokalnych, tzn. jeśli dana społeczność wyrazi zgodę na wyższe stawki, to nie powinno się sztucznie ograniczać możliwości rozwojowych i większych wpływów budżetowych tej gminy. Możliwość obniżania stawek podatkowych przez radę gminy powinna zostać utrzymana. Przyjęcie jakiejkolwiek z proponowanych przez Ministerstwo Finansów i autorkę stawek (w zakresie 0,25-2,00% rocznie) z całą pewnością wywoła falę niezadowolenia podatników ze względu na znaczny wzrost obciążeń podatkowych. Ministerstwo Finansów zapewnia jednak, że nowa wysokość podatku będzie dostosowana do możliwości płatniczych społeczeństwa, a dla osób najuboższych przewiduje się stworzenie systemu preferencji i zwolnień podatkowych. Przyjmą one formę wyłączeń części wartości nieruchomości z podatku lub też kredytu podatkowego pozwalającego na uiszczenie podatku dopiero z chwilą zmiany właściciela nieruchomości. W krajach, które ustalają podatek od nieruchomości na podstawie ich wartości, stosowanych jest wiele różnych rozwiązań chroniących najuboższych. W Polsce jako wyznacznik braku zdolności płatniczej można przyjąć fakt korzystania przez podatnika z dodatku mieszkaniowego. W okresie przejściowym wprowadzania podatku od wartości nieruchomości mechanizmy ochronne powinny zostać uruchomione na dużą skalę, a po społecznej akceptacji nowego podatku stopniowo ograniczane.

W przypadku nieruchomości mieszkalnych również w systemie docelowym powinna zostać utrzymana podobna do obecnej preferencyjna zasada opodatkowania, zgodnie z którą obiekty te będą objęte stawkami niższymi niż pozostałe nieruchomości. Poziom opodatkowania nieruchomości mieszkalnych winien przystawać do faktycznych możliwości płatniczych podatnika, gdyż podatek od nieruchomości, mimo iż jest podatkiem majątkowym, jednak płacony jest z bieżących dochodów podatnika. Taka sytuacja sprawi, że podatek ten zacznie nabierać cech charakterystycznych dla podatku personalnego.

Katalog zwolnień podatkowych powinien dotyczyć dwóch kategorii, tzn. zwolnień ustawowych i zwolnień fakultatywnych wprowadzanych przez gminny organ podatkowy. Zwolnienia wprowadzane przez gminy mogłyby dotyczyć nowych inwestycji, które przyczyniają się do polepszenia warunków ekonomicznych społeczności lokalnej. W taki sposób gminy będą mogły realizować pozafiskalną funkcję opodatkowania. W zakresie ulg i zwolnień gminy powinny mieć większą autonomię niż obecnie. Jednak kompetencja ta powinna być ustawowo ograniczona[208].

Tryb i warunki płatności w nowym podatku powinny pozostać zgodne z obowiązującymi rozwiązaniami.

---

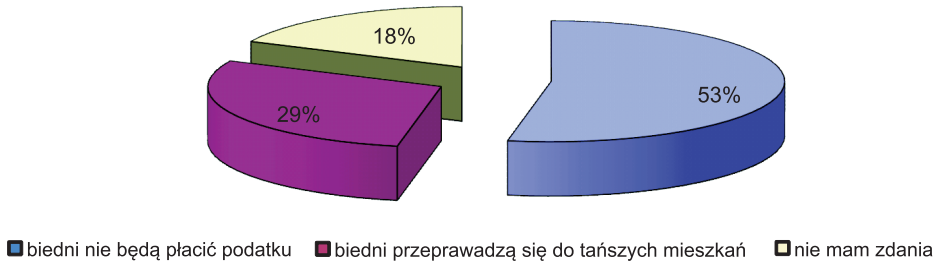
[208] L. Etel, *Reforma systemu opodatkowania nieruchomości*, Raport nr 155, Biuro Studiów i Ekspertyz 1999.

Nowy kształt podatku od nieruchomości, uwzględniający w swej konstrukcji wartość wynikającą z katastru, będzie narzędziem zapewniającym gminie finansową niezależność. Gmina, stosując odpowiednie i na mocy swoich ustawowych uprawnień instrumenty, wybierze ile, jakich i na jakim poziomie może świadczyć usług komunalnych swojemu społeczeństwu. Nadmienić należy, że samorządy gmin bardzo potrzebują tak sprawnego fiskalnie narzędzia do prowadzenia racjonalnej polityki gospodarczej. Ważne jest w tym przypadku przede wszystkim właściwe administrowanie poprzez dobranie odpowiedniej taryfy podatkowej, ulg i zwolnień.

6.3.2. Wyniki badań obcych

Modyfikując elementy konstrukcyjne podatku od nieruchomości, należy zastanowić się także, jakie nowo wprowadzony podatek wywoła nastroje wśród społeczeństwa (podatników). Centrum Badania Opinii Społecznej przeprowadziło w dniach 27.11-02.12.1997 r. badania na ten temat na reprezentatywnej próbie 1000 dorosłych mieszkańców Polski. Wyniki sondażu przedstawiają się następująco (rys. 1-3):

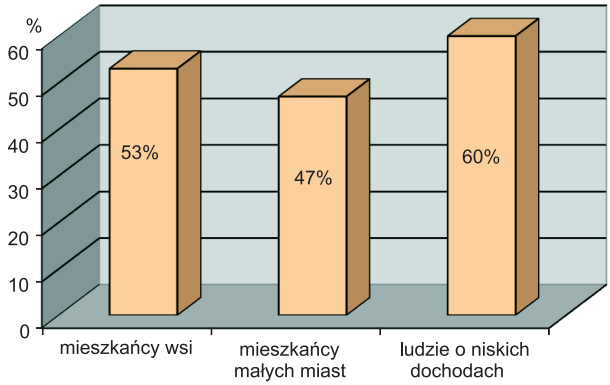
- ponad połowa (53%) spośród tysiąca osób zapytanych przez CBOS o możliwość wprowadzenia nowego podatku od wartości nieruchomości uważa, że osoby, których nie będzie na to stać, po prostu nie będą płacić tej należności i nie wyprowadzą się z dotychczas zajmowanych lokali,
- 29% ogółu ankietowanych sądzi, że osoby, których nie będzie stać na zbyt drogie lokale, przeprowadzą się do tańszych mieszkań,



Rys. 1. Czy uważasz, że wszyscy będą opłacać nowy podatek od nieruchomości?

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań CBOS.

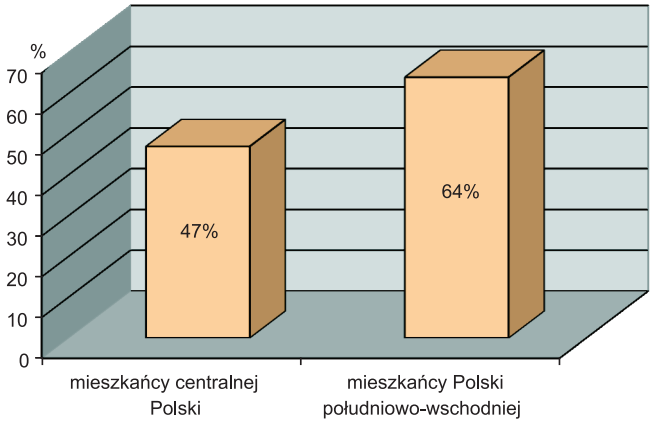
- spośród 376 osób mieszkających na wsi, które odpowiedziały na ankietę, 53% zadeklarowało sprzeciw płaceniu tak ustalonego podatku od nieruchomości,
- wśród mieszkańców małych miast aż 64% podziela ten pogląd,
- sprzeciw nowemu podatkowi wyraża 60% tych, których dochody na osobę są niskie (do 200 PLN miesięcznie), a także 60% tych, których dochody na osobę wynoszą powyżej 599 PLN miesięcznie,



Rys. 2. Deklarowany sprzeciw wobec nowego podatku od nieruchomości

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań CBOS.

- 47% ankietowanych pochodzących z centralnej Polski uważa, że ludzie mniej zamożni nie będą płacić podatku od wartości nieruchomości,
- 64% badanych mieszkających w regionie południowo-wschodniej Polski również podziela te obawy,



Rys. 3. Kto nie zapłaci podatku?

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań CBOS.

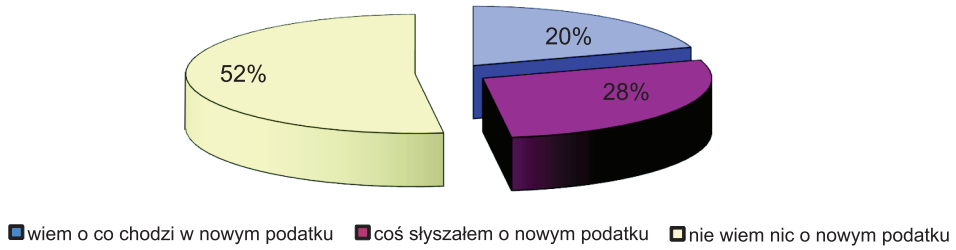
- 69% osób z wyższym wykształceniem sądzi, że nowy podatek od wartości nieruchomości spotka się ze społecznym protestem,
- w grupie wiekowej do 24 lat 43% respondentów przewiduje, że osoby mniej zamożne sprzedadzą dom lub mieszkanie i przeprowadzą się do tańszego lokum,
- pogląd ten podziela 33% badanych wśród mieszkańców wsi,

- tylko 18% osób z wyższym wykształceniem spodziewa się, że podatek od wartości nieruchomości spowoduje przeprowadzki, w wyniku których osoby niezamożne przeniosą się do tańszych lokali.

Wyniki badań sondażowych CBOS wykonanych na zlecenie „Rzeczpospolitej"[209] pokazują, że wśród Polaków dominuje protest przeciwko nowej formie opodatkowania majątku nieruchomego. Jak każda zmiana podatkowa, tak i ta budzi niepokoje i emocje. Należy jednak zainteresować się przyczynami takiej niechęci społecznej co do zamian w sposobie naliczania podatku od nieruchomości.

Po to, aby znaleźć odpowiedź na to pytanie, CBOS w październiku 2000 roku przeprowadziło kolejne badania sondażowe na reprezentatywnej próbie losowo-adresowej dorosłych mieszkańców Polski (N = 1048) dotyczące wiedzy o nowym podatku, jego oceny w porównaniu z dotychczas obowiązującym oraz przewidywanych korzyści lub strat związanych z jego wprowadzeniem[210, 211]. Rezultaty badań są następujące (rys. 4-7):

- jedna piąta (20%) badanych deklaruje, że wie, o co chodzi w nowym podatku od nieruchomości,
- 28% badanych twierdzi, że coś słyszała o nowym podatku, ale zupełnie nie wie, na czym ma on polegać,
- co drugi respondent (52%) nic na ten temat nawet nie słyszał.



Rys. 4. Czy słyszał(a) Pan(i) o zamiarze wprowadzenia nowego podatku od nieruchomości tzw. podatku katastralnego, zamiast dotychczasowego?

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań CBOS.

Posiadanie jakichkolwiek wiadomości o projekcie podatku katastralnego jest wyraźnie zależne od poziomu wykształcenia respondentów, a orientacja w tym, na czym ma polegać, zależy także od – związanej z wykształceniem – ich sytuacji materialnej. Warto też zauważyć, że wiedzę o tym podatku deklarują najczęściej ankietowani w wieku od 45 do 54 lat oraz mieszkańcy małych miast (do 20 tys. ludności), a następnie dopiero mieszkańcy miejskich metropo-

[209] E.Z., E.B., *Większość nie zapłaci*, „Rzeczpospolita" 1998/15.
[210] Tey, *Na razie niewiele wiemy*, „Gazeta Prawna" 2000/105.
[211] Komunikat CBOS nr 2412, *Opinie o projekcie podatku katastralnego*, BS/155/2000.

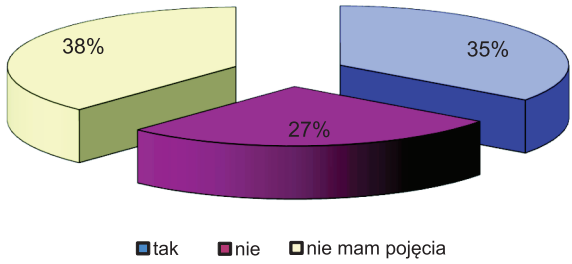
lii. Wśród grup społeczno-zawodowych orientacją w tej sprawie wyróżniają się pracujący na własny rachunek poza rolnictwem oraz przedstawiciele kadry kierowniczej i inteligencji. Wiedza o podatku katastralnym powiązana jest też, co oczywiste, z faktem podlegania w przyszłości nowemu podatkowi.

Spośród osób, które sądzą, że nowy podatek będzie ich dotyczyć, dwie piąte (40%) wie, o co chodzi, podczas gdy wśród uważających, że nie będą mu podlegać, tylko 15%, a wśród pozostałych zaledwie 4%.

Wyraźny jest też związek z faktem nieposiadania nieruchomości. Spośród badanych, którzy zadeklarowali, że nie mają nieruchomości, wiedzę o podatku deklaruje 13%, co czwarty (27%) słyszał o nim, ale nie wie, o co chodzi, a 60% nawet o nim nie słyszało.

Spośród ogółu ankietowanych:

- 35% uważa, że będzie podlegać podatkowi od wartości nieruchomości,
- pewność, że nowy podatek nie będzie ich dotyczyć, ma 27% wszystkich respondentów,
- 38% badanych nie jest w ogóle zorientowana w tej materii.



Rys. 5. Czy nowy podatek będzie dotyczył ciebie?

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań CBOS.

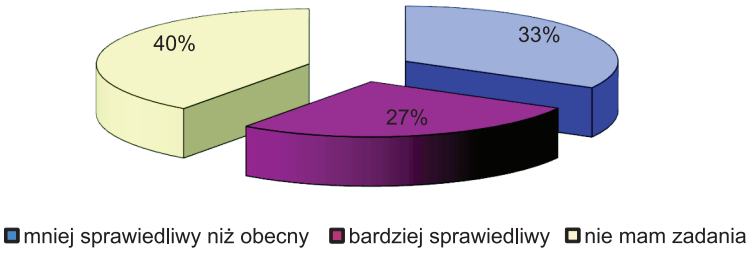
Im respondenci są lepiej wykształceni, tym częściej uważają, że będą podlegać podatkowi katastralnemu. Więcej też takich osób jest wśród badanych żyjących w dobrych warunkach materialnych oraz wśród mających najwyższe dochody na osobę w rodzinie. W grupach społeczno-zawodowych największe odsetki ankietowanych, którzy uważają, że podatek katastralny będzie ich dotyczył, występują wśród pracujących na własny rachunek i wśród rolników.

Po wyjaśnieniu ankietowanym – w treści pytania – na czym nowy podatek ma polegać:

- nieco więcej osób uznało, że taki sposób opodatkowania nieruchomości będzie mniej sprawiedliwy niż obecny (33%),
- że będzie bardziej sprawiedliwy (27%),
- opinie są więc podzielone, a najczęstszy jest brak zdania na ten temat (40%).

Jednak – jak wynika z analizy danych – zarówno wśród tych, którzy wiedzą, o co chodzi, jak i wśród osób przekonanych, że podatek katastralny będzie

ich dotyczyć, zdecydowanie przeważa zdanie, że będzie on mniej sprawiedliwy niż obecny podatek od nieruchomości (odpowiednio 61% i 59%; przeciwnego zdania jest 26% i 25%). Wśród osób, które nie posiadają nieruchomości, co piąta (20%) uważa nowy podatek za mniej sprawiedliwy, a dwukrotnie więcej (40%) – za bardziej sprawiedliwy. Można więc powiedzieć, że płacący podatek od nieruchomości są przeciwnikami podatku katastralnego, uważając, że takie opodatkowanie będzie mniej sprawiedliwe niż obecne.



Rys. 6. Czy nowy podatek od nieruchomości będzie bardziej sprawiedliwy niż obecny?

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań CBOS.

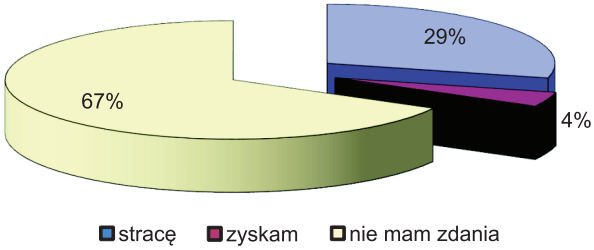
Wśród respondentów lepiej wykształconych i bardziej zamożnych, których nowy podatek będzie dotyczyć, jest więcej niż w innych grupach osób uważających tę formę opodatkowania za bardziej sprawiedliwą. Wynika to przypuszczalnie z większej wiedzy i częstszego posiadania opinii na ten temat wśród tych kategorii ankietowanych, gdyż odsetki oceniających nowy podatek jako mniej sprawiedliwy są wśród nich niewiele mniejsze lub takie same jak wśród pozostałych. Podatek katastralny za bardziej sprawiedliwy najczęściej uznają przedstawiciele kadry kierowniczej i inteligencji, a za mniej sprawiedliwy – rolnicy i pracujący na własny rachunek.

Na pytanie dotyczące korzyści i strat po wprowadzeniu nowego podatku, ankietowani udzielili następujących odpowiedzi:

- 29% ankietowanych przypuszcza, że straci na wprowadzeniu nowego podatku,
- co dwudziesty piąty (4%) badany spodziewa się zysku.

Przeważa zatem opinia o czekających nas większych podatkach. Jednak dla blisko jednej trzeciej respondentów (31%) sprawa ta jest bez znaczenia, gdyż nie są właścicielami nieruchomości, a ponad jedna trzecia (36%) deklaruje brak opinii w tej kwestii.

Ci respondenci, którzy sądzą, że podatek katastralny będzie ich dotyczyć, w zdecydowanej większości uważają, że stracą na jego wprowadzeniu (67% wobec 5% mających przeciwne zdanie). Obawy tego rodzaju są najczęstsze wśród osób w wieku średnim (od 35 do 54 lat), mieszkańców wsi, małych miast i wielkich aglomeracji, a zwłaszcza wśród respondentów pracujących na własny rachunek, rolników oraz przedstawicieli kadry kierowniczej i inteligencji.



Rys. 7. Uważasz, że zyskasz czy stracisz na wprowadzeniu nowego podatku?

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań CBOS.

Na podstawie wyników badań można wysnuć wniosek, iż podstawową przyczyną niechęci wprowadzenia nowego podatku od wartości nieruchomości jest niewiedza społeczna. Wśród grup społeczno-zawodowych orientacją wyróżniają się pracujący na własny rachunek (poza rolnictwem), przedstawiciele kadry kierowniczej i inteligencji. Im ludzie są lepiej wykształceni, bardziej zamożni, tym częściej uważają, że będą podlegać nowemu podatkowi. Wśród respondentów przeważa jednak pogląd o wzroście obciążeń podatkowych z tytułu opodatkowania majątku nieruchomego.

Projekty naprawy finansów publicznych przygotowywane przez rząd zawierają liczne propozycje zmian w systemie podatków i opłat oraz wydatków budżetu państwa. Przyjęcie niektórych z nich spowodowałoby wzrost obciążeń finansowych obywateli. W sondażu przeprowadzonym przez CBOS w kwietniu 2003 roku zapytano ankietowanych, które ze zmian byłyby najbardziej, a które najmniej dotkliwe dla społeczeństwa (podatników)[212]. Badania przeprowadzono na reprezentatywnej próbie losowo-adresowej, liczącej 1229 dorosłych mieszkańców Polski. W dyskusji nad poprawą sytuacji finansów państwa wysuwane były propozycje zmian, które powodują dodatkowe obciążenia dla społeczeństwa. Ankietowanym została przedstawiona lista propozycji zmian, z której mogli wybrać dwie, ich zdaniem najbardziej lub najmniej uciążliwe dla społeczeństwa. Lista propozycji zmian, które mogłyby przyczynić się do naprawy finansów państwa, a które byłyby najbardziej uciążliwe (najmniej uciążliwe) dla podatników, przedstawia się następująco:

- likwidacja większości ulg podatkowych (np. ulgi mieszkaniowej),
- zaniechanie automatycznego podnoszenia emerytur i płac w gospodarce uspołecznionej wraz ze wzrostem wskaźnika cen,
- zlikwidowanie wspólnego opodatkowania małżeństw,
- wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości (posiadanych domów mieszkalnych i budynków przeznaczonych na działalność gospodarczą),
- likwidacja możliwości odpisywania kosztów uzyskania dochodów osobistych,

[212] Komunikat CBOS nr 155, *Opinie o niektórych propozycjach naprawy finansów państwa*, BS/73/2003.

- wprowadzenie zryczałtowanego podatku dla rolników,
- wprowadzenie opłat za egzaminy i dyplomy (świadectwa) na studiach.

Okazuje się, że zdecydowanie najbardziej niechętnie Polacy odnoszą się do zapowiedzi likwidacji większości ulg podatkowych. Niemal dwie piąte badanych (39%) wskazało tę propozycję zmian jako najbardziej uciążliwą dla społeczeństwa. Do tej samej kategorii – likwidacji ulg – należy również zaliczyć zniesienie wspólnego opodatkowania małżeństw, wybrane przez ponad jedną czwartą respondentów (28%). Część badanych (32%) uważa za najbardziej uciążliwe zaniechanie automatycznej waloryzacji emerytur i płac w gospodarce uspołecznionej – obawiając się, zapewne, obniżenia ich poziomu życia i wzrostu trudności finansowych.

Spośród propozycji naprawy finansów państwa, których obawia się społeczeństwo, stosunkowo dużo wskazań ma wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości – zmiany tej obawia się niemal co piąty ankietowany (19%). Inne propozycje wskazywano natomiast z nieco niższą częstotliwością (10-14%). Były to wspomniana wyżej: likwidacja odpisów kosztów, wprowadzenie podatku dla rolników oraz opłat za egzaminy i dyplomy na studiach. Należy przy tym pamiętać, że badani mogli wybrać z podanej listy nie więcej niż dwie propozycje, zatem niewielki odsetek nie oznacza, że tylko tyle osób uważa dane rozwiązanie za uciążliwe – mogło ich być więcej, ale nie wszyscy spośród nich uznali je za jedno z dwóch najbardziej dotkliwych.

Ewentualne wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości budzi obawy przede wszystkim rolników i mieszkańców wsi oraz respondentów pracujących na własny rachunek poza rolnictwem.

Badani wskazywali także, które z wymienionych propozycji byłyby najmniej uciążliwe. Okazało się, że ze względu na takie kryterium obraz propozycji jest odmienny – nie jest zwykłą odwrotnością listy zmian wskazywanych najczęściej jako najbardziej uciążliwe dla społeczeństwa. Rozwiązania rzadko uznawane za najbardziej uciążliwe nie muszą być automatycznie uważane za najmniej uciążliwe. Można do nich mieć stosunek ambiwalentny. Może być również tak, iż niektóre rozwiązania mają charakter kontrowersyjny i przez znaczną część respondentów uważane są za dotkliwe, a przez inną dużą grupę za niedotkliwe. Dlatego istotne jest analizowanie osobno uszeregowań pod względem subiektywnie postrzeganej dolegliwości oraz jej braku.

Tylko dwie pierwsze propozycje – postrzegane najczęściej jako najmniej uciążliwe – są tymi samymi, które były najrzadziej wskazywane jako najbardziej uciążliwe (wprowadzenie opłat za egzaminy i dyplomy na studiach oraz zryczałtowanego podatku dla rolników).

Zlikwidowanie większości ulg podatkowych, które na liście zmian postrzeganych jako najbardziej uciążliwe zajęło zdecydowanie pierwsze miejsce, w kontekście rozwiązań najmniej uciążliwych wskazywane było znacznie rzadziej (przez 12% badanych). Taką samą liczbę wskazań uzyskała propozycja wprowadzenia podatku od wartości nieruchomości. Ostatnie miejsce – w zgo-

dzie z częstością obaw, jakie budzi – zajęła propozycja zaniechania waloryzacji: za najmniej uciążliwą uznało ją zaledwie 7% ankietowanych.

Wydaje się, że wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości budzi obawy przede wszystkim mieszkańców wsi i małych miast, rolników, rencistów i gospodyń domowych, inni badani znacznie częściej wskazują na tę propozycję jako najmniej uciążliwą społecznie.

W tabeli 4 zestawiono procentowy udział wskazań propozycji naprawy finansów państwa z podziałem na uciążliwe i nieuciążliwe.

Uwzględniając wyniki badań CBOS, można wysnuć wniosek, że aktualne nastroje i obawy społeczne nie pozwalają na wprowadzenie nowego podatku od nieruchomości uzależnionego od wartości. Wprawdzie poziom satysfakcji Polaków z życia ogólnie się poprawił i jest zadowalający, jednak w sferze sytuacji finansowej i osiąganych dochodów znaczna część Polaków wykazuje niezadowolenie[213]. Dlatego należałoby się poważnie zastanowić, czy niezadowolenie to można jeszcze pogłębiać wprowadzając wyższe obciążenie podatkowe, jakim będzie podatek od wartości nieruchomości.

Tabela 4. Propozycje naprawy finansów państwa z podziałem na uciążliwe i nieuciążliwe społecznie

Lista propozycji naprawy finansów państwa	Udział wskazań uciążliwych [%]	Udział wskazań mało uciążliwych [%]
Likwidacja większości ulg podatkowych	39	12
Zaniechanie automatycznego podnoszenia emerytur i płac w gospodarce uspołecznionej wraz ze wzrostem wskaźnika cen	32	7
Zlikwidowanie wspólnego opodatkowania małżeństw	28	20
Wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości	**19**	**12**
Likwidacja możliwości odpisywania kosztów uzyskania dochodów osobistych	14	15
Wprowadzenie zryczałtowanego podatku dla rolników	14	21
Wprowadzenie opłat za egzaminy i dyplomy (świadectwa) na studiach	13	36

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań CBOS.

[213] Komunikat CBOS nr 211, Polacy o swoim zadowoleniu z życia, szczęściu i pechu w latach 1988-2007, BS/1/2008.

6.3.3. Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych badań własnych, jak i obcych trudno jest jednoznacznie stwierdzić, która forma opłacania podatku jest słuszna: czy obecna uzależniona od powierzchni, czy ta oparta na wartości danej nieruchomości. Ten problem badawczy należy potraktować w dwóch aspektach: ekonomicznym – biorąc pod uwagę względy fiskalne gminy i cechy, jakimi powinny odznaczać się podatki majątkowe – oraz w ekonomiczno-społecznym – skupiając się na możliwościach finansowych podatników. Zdaniem ekspertów podatek od nieruchomości jest podatkiem majątkowym, a taki powinien być uzależniony od wartości. Innego zdania są respondenci (podatnicy) CBOS, którzy zgłaszają sprzeciw, obawiając się zmian, a w konsekwencji zwiększonych obciążeń podatkowych z tytułu posiadanego majątku. Jednak przyczyną tego sprzeciwu jest przede wszystkim niewiedza społeczna oraz brak jakichkolwiek informacji ze strony ustawodawcy na temat proponowanych zmian oraz spodziewanych korzyści lub kosztów wprowadzenia nowego podatku. Eksperci w badaniu wyrazili także swoje obawy dotyczące akceptacji społecznej wprowadzenia nowego podatku. Zrozumiałe jest, że każdy, kto posiada majątek nieruchomy, chciałby ograniczyć obciążenia podatkowe z tytułu jego posiadania. Z drugiej strony gmina jako jednostka upoważniona do administrowania podatkiem od nieruchomości dąży do zwiększenia wpływów z tego podatku. Należy zatem stworzyć taki system opodatkowania nieruchomości, aby właściwie służył on realizacji ustawowych zadań gminy, a tym samym nie obciążał w nadmierny sposób podatników. Zapewne ustawodawca powinien skorzystać z szerokiego wachlarza zwolnień i ulg dla inwestujących, modernizujących nieruchomości, a także najuboższych. Ważne jest także, aby społeczeństwu zapewnić dostateczną i wiarygodną informację na temat przyszłych zmian. Modyfikując konstrukcję obecnego podatku od nieruchomości ustawodawca powinien zwrócić uwagę na wyeliminowanie dotychczasowych wad podatku od nieruchomości (wskazanych w badaniu ankietowym przez ekspertów), a także na uwzględnienie jego zalet (wskazanych w badaniu ankietowym przez ekspertów), które mogłyby prawidłowo służyć nowej konstrukcji podatku od wartości nieruchomości. Zdaniem ekspertów korzyści wprowadzenia nowego podatku będą przewyższały koszty. Wśród respondentów CBOS przeważa opinia o tym, iż na wprowadzeniu nowego podatku stracą. Podobnie jest w kwestii sprawiedliwości podatkowej. Eksperci uważają, że nowy podatek uzależniony od wartości będzie bardziej sprawiedliwy dla podatników niż ten opłacany w zależności od powierzchni. To właśnie uznali oni za główną wadę obecnego podatku. Ankietowani CBOS mają zdania podzielone, 33% uznało nowy podatek od wartości nieruchomości za mniej sprawiedliwy, a 27% za bardziej sprawiedliwy. Natomiast 40% ankietowanych w tej kwestii nie miało zdania. Należy przypuszczać, że wynik ten odzwierciedla poziom posiadanych przez ankietowanych informacji na temat nowego podatku. Biorąc pod uwagę odpowiedzi i sugestie ekspertów oraz respondentów CBOS, stwierdzić należy, że nowa forma opłacania

podatku spotka się ze społecznym sprzeciwem i brakiem akceptacji. Wyniki badań własnych oraz obcych są zbieżne w kwestii braku aprobaty społecznej. Respondenci CBOS wśród najbardziej uciążliwych zmian wymienili właśnie wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości. Powinno ono zostać poprzedzone przede wszystkim rozpoznaniem możliwości ekonomicznych i społecznych, a także przeprowadzeniem konsultacji i dyskusji społecznych. Zmiana przepisów i obciążeń podatkowych, nawet wyższych niż dotychczas, mogłaby uzyskać większą akceptację społeczną tylko wtedy, gdy w zrozumiały sposób zostanie przedstawiona idea i cele zmian oraz zaprezentowane zostaną wymierne korzyści dla społeczności lokalnych wynikające ze wzrostu wpływów do budżetu gminy. Warto, aby ustawodawca modyfikując elementy konstrukcyjne podatku od nieruchomości, w tym głównie jego podstawę, opartą na powierzchni, zaspokoił określone potrzeby społeczności lokalnych, zapewnił powszechność i równość opodatkowania oraz skonstruował przepisy w taki sposób, by były one łatwe do zrozumienia i stosowania oraz trudne do omijania. Dla podatników niezwykle istotne będzie stymulowanie właściwego wykorzystania przez gminę wpływów z tytułu nowego podatku, a w konsekwencji przestrzeganie jego ekwiwalentnego i inwestycyjnego charakteru. Uzależniając wysokość podatku od wartości posiadanej nieruchomości prawodawca zapewni podatnikom sprawiedliwsze rozkładanie obciążeń podatkowych, w myśl którego mniejszy podatek przypadać będzie podatnikowi posiadającemu majątek o niższej wartości a większy podatnikowi posiadającemu majątek o wartości wyższej. Sprawne przeprowadzenie reformy podatku od nieruchomości i wprowadzenie do jego konstrukcji wartości będzie zależeć przede wszystkim od możliwości aplikacyjnych wdrożenia nowego podatku[214]. Łatwo zauważyć, że ze względów ekonomicznych uzasadnione staje się wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości, jednak względy społeczne nie pozwalają na takie posunięcie.

[214] M. Prystupa, Z. Brodaczewski, *Wybrane elementy taksacji nieruchomości*, VII Krajowa Konferencja Rzeczoznawców Majątkowych, Poznań 1998, s. 115.

7. SKUTKI WPROWADZENIA NOWEGO PODATKU OD WARTOŚCI NIERUCHOMOŚCI

Samodzielność finansowa jest podstawą samorządności lokalnej. Gminy nie mogą korzystać ze swej samodzielności, jeśli nie mają odpowiedniej swobody w gospodarowaniu i pozyskiwaniu środków odpowiednich do wielkości swych zadań. Stąd też zaistniała konieczność reformowania określonych dochodów, w tym podatku od nieruchomości, w celu zwiększenia ich wydajności finansowej. Zmiany w konstrukcji prawnej podatku od nieruchomości, dotyczące podstawy jego opodatkowania, niewątpliwie przyczynią się do realizacji tego celu. Z drugiej strony wywołają niechęć podatników do ponoszenia zwiększonego ciężaru podatkowego. Problemu wynikającego ze zmiany obecnie obowiązującej podstawy opodatkowania nie można lekceważyć, jak również rozwiązać w sposób jednoznaczny –przynoszący korzyść tylko jednej ze stron. Wprowadzanie do konstrukcji prawnej podatku od nieruchomości podstawy opodatkowania ujętej wartościowo powinno odbywać się zgodnie z aktualnymi możliwościami i uwarunkowaniami społeczno-gospodarczymi, tak aby całkowicie wyeliminować mankamenty wynikające z obecnie stosowanej podstawy naliczania podatku opartej na powierzchni. Mimo wielu wnikliwych analiz ze strony ekonomistów i prawników trudno jest ustalić najkorzystniejszy sposób naliczania podatku. Dlatego podjęto próbę symulacji skutków (korzyści, kosztów finansowych), przy odpowiednich założeniach, wprowadzenia nowego podatku od nieruchomości.

7.1. SYMULACJA KOSZTÓW I KORZYŚCI POWSTAŁYCH W WYNIKU ZMIANY PODSTAWY OPODATKOWANIA − ANALIZA PRZYPADKU

Celem analizy jest próba określenia skutków, przede wszystkim finansowych, wprowadzenia nowego podatku od wartości nieruchomości dla dwóch podmiotów – podatnika i gminy.

Wymienione w rozdziale 7 wady podatku od nieruchomości, a w szczególności podstawy opodatkowania opartej na powierzchni nieruchomości, skłaniają do głębszej analizy. Podjęto zatem próbę wskazania różnic finansowych w opłacaniu podatku od nieruchomości na dotychczas obowiązujących zasadach oraz po ich zmianie. Zgodnie z przyjętymi założeniami reformy podatku od nieruchomości, zasadnicza zmiana dotyczyłaby w szczególności podstawy jego opodatkowania. Nową podstawę stanowić będzie wartość wcześniej wycenionej (zgodnie ze standardami) nieruchomości. W analizie przyjęto, że podstawę opodatkowania, stanowić będzie wartość rynkowa, przy założeniu, że powinna ona być możliwie najbardziej zbliżona do wartości katastralnej. Do ustalenia rynkowej wartości nieruchomości wykorzystano podejście porównawcze, metodę analizy statystycznej rynku.

Źródłem informacji o nieruchomościach i ich wartościach rynkowych są operaty szacunkowe sporządzone przez uprawnionych rzeczoznawców dla potrzeb obrotu tymi nieruchomościami, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie szczegółowych zasad wyceny nieruchomości oraz zasad i trybu sporządzania operatu szacunkowego[215].

Analizie poddano nieruchomości reprezentatywne dla rynku właściwego miejscowo ze względu na położenie wycenianych nieruchomości, dla których znane są ceny transakcyjne, warunki zawarcia transakcji, a także cechy tych nieruchomości. W celu porównania dotychczasowych i proponowanych zasad (reguł) opodatkowania nieruchomości oraz określenia skutków ich zmian wyselekcjonowano dziewięć nieruchomości – lokali mieszkalnych (trzy nieruchomości 5-letnie, trzy nieruchomości 10-letnie, trzy nieruchomości 15-letnie). Nieruchomości o charakterze i funkcjach mieszkalnych zostały wybrane celowo, ponieważ to właśnie ich właściciele mogą odczuć w sposób negatywny zmianę podstawy opodatkowania. Natomiast właściciele nieruchomości (osoby prawne) związanych z działalnością gospodarczą już obciążani są podatkiem od nieruchomości uzależnionym od wartości danej nieruchomości.

Omawiane mieszkania charakteryzują się (na podstawie cech wynikających z operatów szacunkowych):

- położeniem w granicach administracyjnych miasta Bydgoszczy,
- zróżnicowaną lokalizacją: trzy w centrum miasta, trzy na peryferiach, trzy na osiedlu mieszkaniowym (w dzielnicy miasta położonej poza jego centrum),
- wykorzystywaniem na cele mieszkalne,
- położeniem w budynkach wielorodzinnych, wielokondygnacyjnych,
- wykonaniem w technologii „wielkiej płyty" lub tradycyjnej,
- stanem technicznym budynków i lokali mieszkalnych ocenionych na dobry i bardzo dobry,
- formą własności nieruchomości – własnościowe, spółdzielcze prawo do lokalu lub odrębna własność lokalu,
- stanem prawnym sporządzania wycen – 2009 rok.

W tabeli 5 przedstawiono oznaczenia przyjętych do analizy poszczególnych lokali – nieruchomości, (N1 – nieruchomość nr 1, N2-N9 –nieruchomości nr 2 – 9).

[215] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27.11.2002 roku w sprawie szczegółowych zasad wyceny nieruchomości oraz zasad i trybu sporządzania operatu szacunkowego. (Dz.U. nr 230, poz.1924).

Tabela 5. Oznaczenia poszczególnych nieruchomości

Wiek budynku	Lokalizacja budynku		
	centrum	osiedle mieszkaniowe	peryferie
5 lat	N1	N2	N3
10 lat	N4	N5	N6
15 lat	N7	N8	N9

Źródło: opracowanie własne.

Oznaczone wyżej nieruchomości charakteryzują się następującymi cechami (tab. 6):

- N1 – nieruchomość 5-letnia zlokalizowana w centrum, o powierzchni 66,00 m^2, o ustalonej wartości 277 398,00 PLN,
- N2 – nieruchomość 5-letnia zlokalizowana na osiedlu mieszkaniowym, o powierzchni 64,13 m^2, o ustalonej wartości 262 677,00 PLN,
- N3 – nieruchomość 5-letnia zlokalizowana na peryferiach, o powierzchni 61,50 m^2, o ustalonej wartości 242 003,00 PLN,
- N4 – nieruchomość 10- letnia zlokalizowana w centrum, o powierzchni 63,56 m^2, o ustalonej wartości 263 965,00,00 PLN,
- N5 – nieruchomość 10-letnia zlokalizowana na osiedlu mieszkaniowym, o powierzchni 62,70 m^2, o ustalonej wartości 269 422,00 PLN,
- N6 – nieruchomość 10-letnia zlokalizowana na peryferiach, o powierzchni 63,25 m^2, o ustalonej wartości 246 675,00 PLN,
- N7 – nieruchomość 15-letnia zlokalizowana w centrum, o powierzchni 62,58 m^2, o ustalonej wartości 253 636,00 PLN,
- N8 – nieruchomość 15-letnia zlokalizowana na osiedlu mieszkaniowym, o powierzchni 60,45 m^2, o ustalonej wartości 231 373,00 PLN,
- N9 – nieruchomość 15-letnia zlokalizowana na peryferiach, o powierzchni 60,83 m^2, o ustalonej wartości 212 260,00 PLN.

Tabela 6. Zestawienie cech charakteryzujących nieruchomości N1-N9

Cechy	Lokalizacja mieszkania		
	centrum	osiedle mieszkaniowe	peryferie
5 lat wartość [PLN] powierzchnia [m^2]	N1 277 398,00 66,00	N2 262 677,00 64,13	N3 242 003,00 61,50
10 lat wartość [PLN] powierzchnia [m^2]	N4 263 965,00 63,56	N5 269 422,00 62,70	N6 246 675,00 63,25
15 lat wartość [PLN] powierzchnia [m^2]	N7 253 636,00 62,58	N8 231 373,00 60,45	N9 212 260,00 60,83

Źródło: opracowanie własne.

7.1.1. Stan obecny

Zgodnie z artykułem 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych[216] podstawę opodatkowania dla budynków lub ich części stanowi ich powierzchnia użytkowa wyrażona w metrach kwadratowych. W roku 2010 na mocy uchwały Rady Miejskiej Bydgoszczy[217] stawka podatku od nieruchomości dla analizowanych przedmiotów opodatkowania wyniosła 0,65 PLN/m^2.

W tabeli 7 zestawiono kwoty podatku od nieruchomości opłacane przez podatników (użytkowników nieruchomości).

Kwoty podatku od nieruchomości w roku 2010 za analizowane lokale mieszkalne o powierzchni 60,45 m^2 – N8 (najmniejsze) i 66,00 m^2 – N1 (największe) wahały się od 39,29 do 66,00 PLN rocznie. Stawka podatku wyrażona kwotowo (0,65 PLN) za jeden metr kwadratowy powierzchni użytkowej była niezależna od lokalizacji (centrum miasta, osiedle mieszkaniowe, peryferie miasta itp.). Tak ukształtowana podstawa opodatkowania nie uwzględniła również zróżnicowania wieku i stanu technicznego opodatkowanych nieruchomości.

Tabela 7. Podatek od nieruchomości opłacany za nieruchomości N1-N9 w 2010 roku [PLN]

Cecha	Lokalizacja mieszkania		
	centrum	osiedle mieszkaniowe	peryferie
5 lat powierzchnia [m^2]	42,90 66,00	41,68 64,13	39,97 61,50
10 lat powierzchnia [m^2]	41,31 63,56	40,75 62,70	41,11 63,25
15 lat powierzchnia [m^2]	40,67 62,58	39,29 60,45	39,53 60,83

Źródło**:** opracowanie własne.

7.1.2. Stan proponowany

Analizie poddano wielkość podatku od nieruchomości po wprowadzeniu do jego konstrukcji podstawy opartej na wartości nieruchomości. Obliczenia przeprowadzono w dwóch wariantach:

- wariant I – stawka podatku jest stała dla wszystkich nieruchomości,
- wariant II – stawka podatku jest zależna od dwóch zmiennych – lokalizacji i wieku nieruchomości, wyliczona jako właściwy procent tzw. stawki bazowej. Uzasadnieniem obliczeń podatku w wariancie II są odpowiedzi ekspertów. Na pytanie zawarte w kwestionariuszu ankietowym „od czego powinna być uzależniona stawka nowego podatku?" – 17 ekspertów stwierdziło, że od lokalizacji

[216] Ustawa z dnia 12.01.1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2002 r. nr 9, poz. 84 z późn. zm.).

[217] Uchwała Rady Miejskiej z dnia 28.10.2009 roku nr LIV/812/2009 w sprawie ustalenia wysokości stawek podatku od nieruchomości.

i wieku nieruchomości. Uzależnienie stawki podatku m.in. od wieku i lokalizacji znajduje się także w Tezach Międzyresortowego Zespołu Roboczego do spraw Reformy Opodatkowania Nieruchomości oraz Ewidencjonowania Nieruchomości.

Ze względu na brak, do chwili wykonywania analizy, wiążących i szczegółowych informacji o realnych stawkach podatku od nieruchomości, do symulacyjnych obliczeń przyjęto następujące założenia:

- wielkość podatku ustalono w zależności od wartości nieruchomości,

wariant I

- stawki podatku wynoszą od 0,25 do 2,00% wartości nieruchomości w stosunku rocznym,

wariant II

- stawki bazowe podatku wynoszą od 0,25 do 2,00% wartości nieruchomości w stosunku rocznym,
- stawka podatku zależy od lokalizacji i wynosi: centrum – 100% stawki bazowej, osiedle – 80% stawki bazowej, peryferie – 60% stawki bazowej,
- stawka podatku zależy od wieku nieruchomości i wynosi: 5-letnie – 100% stawki bazowej, 10-letnie – 80% stawki bazowej, 15-letnie i starsze – 60% stawki bazowej,
- zmniejszenie stawki może następować równocześnie ze względu na lokalizację oraz wiek budynku (zgodnie z tabelą 8).

Tabela 8. Algorytm obliczania stawki podatku od wartości nieruchomości w stosunku do stawki bazowej (N1-N9)

Wiek budynku	Lokalizacja budynku		
	centrum	osiedle mieszkaniowe	peryferie
5 lat	100,0%	80,0%	60,0%
10 lat	80,0%	64,0%	48,0%
15 lat	60,0%	48,0%	36,0%

Źródło: opracowanie własne.

Do obliczeń przyjęto stawkę bazową od 0,25 do 2,00%, co 0,25%. Wyniki obliczeń zestawiono w tabelach od 9 do 24.

Wariant I

Tabela 9. Podatek od wartości nieruchomości (N1-N9) przy stawce 0,25% [PLN]

Wiek budynku	Lokalizacja budynku		
	centrum	osiedle mieszkaniowe	peryferie
5 lat	693,50	656,69	605,01
10 lat	659,91	673,56	616,69
15 lat	634,09	578,43	530,65

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 10. Podatek od wartości nieruchomości (N1-N9) przy stawce 0,50% [PLN]

Wiek budynku	Lokalizacja budynku		
	centrum	osiedle mieszkaniowe	peryferie
5 lat	1386,99	1313,39	1210,02
10 lat	1319,83	1347,11	1233,38
15 lat	1268,18	1156,87	1061,30

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 11. Podatek od wartości nieruchomości (N1-N9) przy stawce 0,75% [PLN]

Wiek budynku	Lokalizacja budynku		
	centrum	osiedle mieszkaniowe	peryferie
5 lat	2080,49	1970,08	1815,02
10 lat	1979,74	2020,67	1850,06
15 lat	1902,27	1735,30	1591,95

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 12. Podatek od wartości nieruchomości (N1-N9) przy stawce 1,00% [PLN]

Wiek budynku	Lokalizacja budynku		
	centrum	osiedle mieszkaniowe	peryferie
5 lat	2773,98	2626,77	2420,03
10 lat	2639,65	2694,22	2466,75
15 lat	2536,36	2313,73	2122,60

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 13. Podatek od wartości nieruchomości (N1-N9) przy stawce 1,25% [PLN]

Wiek budynku	Lokalizacja budynku		
	centrum	osiedle mieszkaniowe	peryferie
5 lat	3467,48	3283,46	3025,04
10 lat	3299,56	3367,78	3083,44
15 lat	3170,45	2892,16	2653,25

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 14. Podatek od wartości nieruchomości (N1-N9) przy stawce 1,50% [PLN]

Wiek budynku	Lokalizacja budynku		
	centrum	osiedle mieszkaniowe	peryferie
5 lat	4160,97	3940,16	3630,05
10 lat	3959,48	4041,33	3700,13
15 lat	3804,54	3470,60	3183,90

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 15. Podatek od wartości nieruchomości (N1-N9) przy stawce 1,75% [PLN]

Wiek budynku	Lokalizacja budynku		
	centrum	osiedle mieszkaniowe	peryferie
5 lat	4854,47	4596,85	4235,05
10 lat	4619,39	4714,89	4316,81
15 lat	4438,63	4049,03	3714,55

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 16. Podatek od wartości nieruchomości (N1-N9) przy stawce 2,00% [PLN]

Wiek budynku	Lokalizacja budynku		
	centrum	osiedle mieszkaniowe	peryferie
5 lat	5547,96	5253,54	4840,06
10 lat	5279,30	5388,44	4933,50
15 lat	5072,72	4627,46	4245,20

Źródło: opracowanie własne.

Wariant II

Tabela 17. Podatek od wartości nieruchomości (N1-N9) przy stawce bazowej 0,25% [PLN]

Wiek budynku	Lokalizacja budynku		
	centrum	osiedle mieszkaniowe	peryferie
5 lat	693,50	525,35	363,00
10 lat	527,93	431,08	296,01
15 lat	380,45	277,65	191,03

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 18. Podatek od wartości nieruchomości (N1-N9) przy stawce bazowej 0,50% [PLN]

Wiek budynku	Lokalizacja budynku		
	centrum	osiedle mieszkaniowe	peryferie
5 lat	1386,99	1050,71	726,01
10 lat	1055,86	862,15	592,02
15 lat	760,91	555,30	382,07

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 19. Podatek od wartości nieruchomości (N1-N9) przy stawce bazowej 0,75% [PLN]

Wiek budynku	Lokalizacja budynku		
	centrum	osiedle mieszkaniowe	peryferie
5 lat	2080,49	1576,06	1089,01
10 lat	1583,79	1293,23	888,03
15 lat	1141,36	832,94	573,10

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 20. Podatek od wartości nieruchomości (N1-N9) przy stawce bazowej 1,00% [PLN]

Wiek budynku	Lokalizacja budynku		
	centrum	osiedle mieszkaniowe	peryferie
5 lat	2773,98	2101,42	1452,02
10 lat	2111,72	2694,22	2466,75
15 lat	1521,82	1110,59	764,14

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 21. Podatek od wartości nieruchomości (N1-N9) przy stawce bazowej 1,25% [PLN]

Wiek budynku	Lokalizacja budynku		
	centrum	osiedle mieszkaniowe	peryferie
5 lat	3467,48	2626,77	1815,02
10 lat	2639,65	2155,38	1480,05
15 lat	1902,27	1388,24	955,17

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 22. Podatek od wartości nieruchomości (N1-N9) przy stawce bazowej 1,50% [PLN]

Wiek budynku	Lokalizacja budynku		
	centrum	osiedle mieszkaniowe	peryferie
5 lat	4160,97	3152,12	2178,03
10 lat	3167,58	2586,45	1776,06
15 lat	2282,72	1665,89	1146,20

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 23. Podatek od wartości nieruchomości (N1-N9) przy stawce bazowej 1,75% [PLN]

Wiek budynku	Lokalizacja budynku		
	centrum	osiedle mieszkaniowe	peryferie
5 lat	4854,47	3677,48	2541,03
10 lat	3695,51	3017,53	2072,07
15 lat	2663,18	1943,53	1337,24

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 24. Podatek od wartości nieruchomości (N1-N9) przy stawce bazowej 2,00% [PLN]

Wiek budynku	Lokalizacja budynku		
	centrum	osiedle mieszkaniowe	peryferie
5 lat	5547,96	4202,83	2904,04
10 lat	4223,44	3448,60	2368,08
15 lat	3043,63	2221,18	1528,27

Źródło: opracowanie własne.

7.1.3. Podsumowanie

Analizie poddano 9 nieruchomości (lokali mieszkalnych) położonych w granicach administracyjnych Bydgoszczy. Przyjęte do rozważań nieruchomości różniły się położeniem (centrum miasta, osiedle poza centrum oraz peryferie miasta) i wiekiem budynków, w których są zlokalizowane. W celu zapewnienia porównywalności wyników obliczeń wyselekcjonowane do badań lokale miały zbliżone powierzchnie użytkowe (od 60,45 m^2 – N8 do 66,00 m^2 – N1).

Dla wszystkich nieruchomości przeprowadzono wyliczenia rocznego wymiaru podatku od nieruchomości według aktualnie obowiązujących przepisów prawa podatkowego oraz według zakładanych zmian (głównie dotyczących podstawy opodatkowania), przyjmując szczegółowe założenia (podrozdz. 7.1.2.).

Zgodnie z uchwałą Rady Miasta w 2010 roku w Bydgoszczy obowiązywała stawka podatku w wysokości 0,65 PLN za 1 m^2 powierzchni nieruchomości. Roczny wymiar podatku dla analizowanych nieruchomości wyniósł od 39,29 do 66,00 PLN (tab. 7). Aktualny stan prawny, tzn. powierzchnia nieruchomości jako podstawa opodatkowania, powoduje całkowite uniezależnienie podatku od nieruchomości od jej wartości, a pośrednio również od wieku, lokalizacji i innych cech charakteryzujących daną nieruchomość.

Symulacyjne wyliczenia rocznego wymiaru podatku po wprowadzeniu zmian, tzn. wprowadzeniu wartości nieruchomości jako podstawy opodatkowania, przeprowadzono w dwóch wariantach. Wariant I zakłada, że stawka podatku jest niezależna od cech charakteryzujących daną nieruchomość (np. lokalizacja, wiek, stan techniczny itp.). W wariancie II przyjęto zróżnicowaną stawkę, zależną od lokalizacji i wieku nieruchomości, według tabeli 8.

Na podstawie wyników obliczeń stwierdzono bardzo duże dysproporcje rocznego wymiaru podatku dla nieruchomości o zbliżonych powierzchniach użytkowych. W wariancie I wynika to z różnych wartości rynkowych (katastralnych, podrozdział 7.1) nieruchomości wynoszących w analizowanym przypadku od 212260,00 PLN – lokal N9 do 277398,00 PLN – lokal N1. Podatek dla nieruchomości N1 jest zatem większy o około 30% niż nieruchomości N9.

Dodatkowo, w wariancie II, na pogłębienie dysproporcji w wielkości podatku wpływa uzależnienie stawki od lokalizacji i wieku nieruchomości (tab. 8). Podobnie jak w wariancie I największy wymiar rocznego podatku uzyskano dla nieruchomości N1 i jest on o około 263% większy niż nieruchomości N9.

Taka konstrukcja podstawy opodatkowania może budzić zastrzeżenia, szczególnie podatników od lat przywykłych do powierzchni nieruchomości jako podstawy podatku. Przyjmując jednak, że podatek od nieruchomości sytuuje się w grupie podatków majątkowych, trudno opowiadać się za uniezależnieniem go od wartości tego majątku – nieruchomości. Do świadomości podatników powinien dotrzeć argument, że w warunkach gospodarki rynkowej wartość stanowi kryterium bardziej sprawiedliwe, ponieważ faktycznie uzależnia wysokość podatku od posiadanego majątku nieruchomego.

Analizując wielkość podatku po zmianie jego podstawy, wykonano również obliczenia przy różnych stawkach rocznych – wariant I oraz różnych tzw. stawkach bazowych – wariant II (założenia podrozdział 7.1.2). Przyjęto stawki i stawki bazowe w wysokości od 0,25 do 2,00% w stosunku rocznym.

Stwierdzono, że w wariancie I roczny wymiar podatku dla analizowanych nieruchomości wynosi:

- po zastosowaniu stawki (minimalnej) 0,25% – od 530,65 do 693,50 PLN,
- po zastosowaniu stawki (maksymalnej) 2,00% – od 4245,20 PLN do 5547,96 PLN.

Wyniki obliczeń wariantu II wykazały następujące wartości podatku:

- po zastosowaniu stawki bazowej (minimalnej) 0,25% – od 191,03 do 693,50 PLN,
- po zastosowaniu stawki bazowej (maksymalnej) 2,00% – od 1528,27 do 5547,96 PLN.

Stwierdzono, że zakładane zmiany w przyjętej przez autorkę formie spowodują znaczny wzrost obciążeń podatkowych dla podatników. Przyjęcie 2,00% stawki podatku od nieruchomości sprawia, że wymiar podatku dla nieruchomości N1 wzrasta ponad 165-krotnie w porównaniu z podatkiem opłacanym w roku 2010, natomiast dla nieruchomości N9, w zależności od wariantu, wzrasta 49-136-krotnie.

Stawka minimalna, wynosząca 0,25%, założona przez autorkę w rozważaniach, również zwiększa wymiar podatku w stosunku do aktualnie obowiązujących zasad. Wzrost ten jest około 22-krotny dla nieruchomości N1 oraz około 6-17-krotny dla nieruchomości N9, zależnie od wariantu.

Przyjęcie jakiejkolwiek z proponowanych stawek (w zakresie 0,25--2,00% rocznie) z całą pewnością wywoła falę niezadowolenia podatników ze względu na znaczny wzrost obciążeń podatkowych. Ministerstwo Finansów zapewnia jednak, że nowa wysokość podatku będzie dostosowana do możliwości płatniczych społeczeństwa, a dla osób najuboższych przewiduje się stworzenie systemu preferencji i zwolnień podatkowych. Przyjmą one formę wyłączeń części wartości nieruchomości z podatku lub też kredytu podatkowego pozwalającego na uiszczenie podatku dopiero z chwilą zmiany właściciela nieruchomości. W krajach, w których podatek od nieruchomości obliczany jest na podstawie ich wartości, stosowanych jest wiele różnych rozwiązań chroniących najuboższych. W Polsce jako wyznacznik braku zdolności płatniczej można przyjąć fakt korzystania przez podatnika z dodatku mieszkaniowego. W okresie przejściowym wprowadzania podatku od wartości nieruchomości mechanizmy ochronne powinny zostać uruchomione na dużą skalę, a po społecznej akceptacji nowego podatku stopniowo ograniczane.

Zgodnie z założeniami, w przypadku nieruchomości mieszkalnych również w systemie docelowym zostanie utrzymana podobna do obecnej preferencyjna zasada opodatkowania, zgodnie z którą obiekty te będą objęte stawkami niższymi niż pozostałe nieruchomości. Poziom opodatkowania nieruchomości mieszkalnych (będących przedmiotem analizy) powinien przystawać do faktycznych możliwości płatniczych podatnika, gdyż podatek od nieruchomości, mimo iż jest podatkiem majątkowym, jednak płacony jest z bieżących dochodów podatnika. Taka sytuacja sprawi, że podatek ten zacznie nabierać cech charakterystycznych dla podatku personalnego.

Nowy kształt podatku dla podmiotów zobowiązanych do jego uiszczania wywoła niewątpliwie niechęć i niezadowolenie, z drugiej zaś strony przyczyni się do zdecydowanego, nawet kilkunastokrotnego, wzrostu wpływów do budżetu lokalnego. Wprowadzenie nowego podatku opartego na wartości nieruchomości

mości poprzedzone zostanie ich zaewidencjonowaniem. W związku z tym opodatkowaniu podlegały będą nieruchomości dotychczas nieobciążone podatkiem. Z całą pewnością wzrośnie znaczenie zasady powszechności opodatkowania. Ewidencja gruntów i budynków odzwierciedli w pełni stan ich użytkowania, co pozwoli wyeliminować sytuacje, w których dawno zabudowany grunt w mieście opodatkowany był podatkiem rolnym i funkcjonował jako użytek rolny. Taki stan nie wpływał korzystnie na lokalne finanse. Ewidencja nieruchomości uszczelni system podatkowy i poprawi efektywność działań samorządowej administracji podatkowej, co da efekt wyższych dochodów budżetowych. Większe wpływy z tytułu podatku od wartości nieruchomości pozwolą władzom lokalnym na lepszą realizację zadań publicznych. Nadmienić należy, że samorządy gmin bardzo potrzebują tak sprawnego fiskalnie narzędzia do prowadzenia racjonalnej polityki gospodarczej. Obok ewidencji nieruchomości, kolejnym elementem, który przyczyni się do zwiększenia wpływów do budżetu lokalnego, są jak przewidują to założenia wyższe stawki podatkowe. Na podstawie symulacji, odnoszących się wprawdzie tylko do nieruchomości mieszkalnych, można stwierdzić, że nawet minimalna stawka nowego podatku spowoduje wzrost obciążenia dla podatnika, ale tym samym zwiększy dochody gminy. Sama stawka nie decyduje jednak o faktycznej wysokości płaconego podatku. Po to, aby ustalić kwotę obciążenia podatkowego, należy wziąć pod uwagę wszystkie istotne elementy podatku, np.: jego przedmiot, ukształtowanie podstawy opodatkowania, system ulg i zwolnień oraz uprawnienia władz lokalnych do ustalania ostatecznej wysokości zobowiązania podatkowego.

Szczegółowe wyniki analizy przypadku skłoniły do wyliczenia (oszacowania) stawki podatku od nieruchomości, która dla nieruchomości reprezentatywnej nie spowoduje realnego wzrostu rocznego wymiaru podatku, w stosunku do podatku opłacanego w mieście Bydgoszczy w 2010 roku. Jako nieruchomość reprezentatywną przyjęto lokal mieszkalny oznaczony, jako – N5. Wyniki obliczeń przedstawiono w tabeli 25.

Tabela 25. Podatek od wartości nieruchomości N5 dla stawki od 0,02-0,20% [PLN]

Nieruchomość	Stawka podatku							
	0,20%	0,15%	0,10%	0,05%	0,04%	0,03%	0,02%	0,01%
N5	538,384	404,13	269,42	134,71	107,77	80,83	53,88	26,94

Źródło: opracowanie własne.

Stwierdzono, że dla nieruchomości N5 stawka w wysokości 0,015% gwarantuje zbliżony wymiar podatku do naliczonego według zasad obowiązujących w gminie Bydgoszcz w 2010 roku. Publikacje, literatura oraz wstępne materiały Ministerstwa Finansów wskazują, że wartość podatku od nieruchomości, po wprowadzeniu zmian, będzie się wahała od 0,2-2,0% jego wartości.

Przeprowadzona analiza przypadku (ograniczająca się tylko do wyselekcjonowanych nieruchomości mieszkalnych) wskazuje, że:

- z pewnością należy liczyć się ze wzrostem podatku od nieruchomości, a więc wzrostem obciążeń podatkowych,
- znaczącym wzrostem dochodów budżetów lokalnych z tego tytułu.

7.2. ZALETY I WADY NOWEJ PODSTAWY OPODATKOWANIA OPARTEJ NA WARTOŚCI NIERUCHOMOŚCI

Decentralizacja, która zwiększyła znacząco zapotrzebowanie gminy na środki finansowe, oraz przedstawione mankamenty obowiązującego w Polsce systemu pobierania podatku od powierzchni danej nieruchomości przemawiają za koniecznością jego zreformowania. Motywy wprowadzania nowych podatków, a także ich nowelizacja należą do podstawowych aspektów prawodawstwa podatkowego[218]. Wśród przyczyn wprowadzania nowych obciążeń podatkowych lub ich nowelizowania (w tym podatku od nieruchomości) wymienić można następujące:

- każde państwo (władza) troszczy się o określenie rodzajów i form dochodów budżetowych, a podatki stanowią główne ich źródło,
- motyw fiskalny, który pojawia się zwłaszcza w okresie zwiększonych wydatków publicznych i związanej z tym konieczności pozyskiwania dochodów,
- cele niefiskalne, a w szczególności eliminacja negatywnych celów polityki gospodarczej i społecznej,
- zanik lub ograniczenie źródła podatku, eliminowanie podatnika z życia gospodarczego, hamowanie efektów gospodarczych, a także wzrostu koniunktury,
- sprzeczność ustawowych regulacji podatkowych z normami konstytucji,
- luki i przywileje podatkowe przyznawane przez prawodawcę z uwagi na racje gospodarcze i społeczne. Ich stosowanie narusza zasadę równości w prawie podatkowym i w związku z tym mogą zostać ograniczone lub cofnięte po zrealizowaniu przezeń określonych, zamierzonych przez ustawodawcę celów społeczno-gospodarczych,
- zawiła i skomplikowana konstrukcja podatku.

Rozpatrując wartość nieruchomości jako nową podstawę naliczania podatku, która stała się głównym celem reformy opodatkowania nieruchomości, trzeba przeanalizować obecne uwarunkowania – korzyści i koszty jej wprowadzenia. Na podstawie studiów literatury, opinii ekspertów i badań sondażowych CBOS do korzyści (zalet), które przemawiają za nową podstawą opodatkowania nieruchomości ujętą wartościowo, można zaliczyć:

1. Wzrost dochodów gminy[219]
   Wprowadzenie wartości do konstrukcji podatku od nieruchomości poprzedzone zostanie zaewidencjonowaniem wszystkich typów nieruchomości,

[218] H. Haller, *Rationale Steuersysteme und Bestimmungsgrunde emprischer Steuerverfassungen*. *Handbuch der Finanwissenschaft*, wyd. 3, t. II, s. 188-201.
[219] B. Mikulicz-Traczyk, *Kataster znaczy rejestr*, „Gazeta Prawna" 2001/36.

nawet tych, które pozostawały do tej pory poza taką ewidencją. Dlatego też wpływy z dotychczas nieopodatkowanych nieruchomości w większym stopniu zasilą budżet gminy. Poza tym należy przypuszczać (na podstawie symulacji), że nowe stawki podatku będą zróżnicowane i wyższe od dotychczas obowiązujących. Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego uprawniona do administrowania i pozyskiwania nowego podatku od nieruchomości odniesie korzyść finansową w postaci zwiększonych wpływów z tego tytułu.

2. Wzrost znaczenia zasady powszechności opodatkowania majątku
   Dyrektor Departamentu Podatków Lokalnych i Katastru uważa, że wpływy z tytułu podatku od wartości nieruchomości wzrosną o około 30% w stosunku do obecnych. Wynikałoby to nie ze wzrostu obciążeń poszczególnych podatników, lecz z upowszechnienia podatku[220].
3. Indywidualizacja nieruchomości
   W przeciwieństwie do powierzchni nowa podstawa opodatkowania oparta na wartości różnicuje nieruchomości pod względem lokalizacji, sposobu użytkowania, standardu, stanu technicznego, wieku i uzbrojenia technicznego terenu. W związku z tym stawki podatku będą także zróżnicowane, a w konsekwencji podatnik będzie traktowany w sposób sprawiedliwy, tzn. płacił będzie podatek w zależności od cech indywidualizujących daną nieruchomość.
4. Poprawa wykorzystania przestrzeni
   Z uwagi na wzrost kosztów utrzymania nieruchomości (przypuszczalny wzrost podatku) nowa podstawa zmusi wielu właścicieli atrakcyjnych terenów do ich sprzedaży. Obecnie przetrzymują je w nadziei, że wciąż rosnące ceny pozwolą im uzyskać w przyszłości większy dochód ze sprzedaży. Zapobiegnie to przetrzymywaniu niezagospodarowanych nieruchomości i zmniejszy zjawisko spekulacji nimi. Oprócz tego, były Minister budownictwa Andrzej Aumiller planował wprowadzenie nowego antyspekulacyjnego podatku, który obciążałby właścicieli działek budowlanych, niezabudowywanych przez okres 4-5 lat. Podatek ten wynosiły 5% wartości działki[221].
5. Uporządkowanie rynku nieruchomości
   Droższe nieruchomości trafią w ręce inwestorów posiadających środki na ich zagospodarowanie. W ten sposób nastąpiłaby naturalna selekcja nieruchomości, gdyż przechodziłyby one w ręce tych, którzy potrafią je sensownie wykorzystać. Przyczyni się to do wzrostu inwestycji, rozwoju kredytów inwestycyjnych oraz do rozwoju rynku nieruchomości i ubezpieczeń gospodarczych[222].

[220] K. Milewska, *Cena posiadania nieruchomości,* „Rzeczpospolita"1999/154.
[221] M. Wielgo, *Nowy podatek Aumillera,* „Gazeta Wyborcza", 14.06.2007.
[222] B. Mikulicz-Traczyk, *Kataster znaczy rejestr,* „Gazeta Prawna" 2001/36.

6. Sprawiedliwe rozkładanie obciążeń podatkowych
   Nowy podatek, obliczony na podstawie wartości, uznawany jest za bardziej sprawiedliwy niż system bazujący na powierzchni nieruchomości[223]. Przy przejściu na system podstawy opodatkowania ujętej wartościowo pełniej rozwinie się idea sprawiedliwości podatkowej, w myśl której podatek powinien być płacony proporcjonalnie do wartości posiadanego majątku. Oznacza to, że podatnicy posiadający majątek o niskiej wartości zostaną najmniej obciążeni[224]. Kto ma nieruchomość o wyższej wartości, zapłaci więcej niż dotychczas, a kto ma nieruchomość o wartości niższej, zapłaci nie więcej niż płacił dotychczas – powiedział Zbigniew Banasiak, szef zespołu ds. Reformy Systemu Podatkowego w Ministerstwie Finansów. Jednak z wypowiedzi tej wynika, iż na wprowadzeniu nowego podatku stracą zamożni[225].
7. Zbliżenie Polski do innych krajów Unii Europejskiej
   Zmiana podstawy opodatkowania w ramach konstrukcji prawnej podatku od nieruchomości jest niewątpliwie elementem harmonizacji polskiego prawa podatkowego z systemami obowiązującymi w krajach Unii Europejskiej. Spowoduje to wzrost zainteresowania inwestorów zagranicznych nieruchomościami zabudowanymi i niezabudowanymi w Polsce. To z kolei doprowadzi do rozwoju inwestycji i rynku nieruchomości, a także do pożądanego spadku bezrobocia.
8. Poprawa infrastruktury
   Nowy (większy na podstawie symulacji) podatek od wartości nieruchomości jako lokalny wróci do podatników w formie inwestycji komunalnych związanych z infrastrukturą techniczną[226].
9. Konstrukcyjnie będzie to bardziej czytelny system opodatkowania, tzn. będzie normalnym podatkiem majątkowym, gdzie majątek wyceniany jest w PLN, a nie w metrach albo hektarach.
10. Wymusi powstanie elektronicznego systemu rejestracji nieruchomości (kataster fiskalny, księgi wieczyste), który uszczelni system podatkowy. Stworzenie takiej ewidencji oprócz tego, że uporządkuje rynek nieruchomości, zmniejszy także koszta transakcyjne[227].

---

[223] Międzynarodowy Instytut Podatków od Nieruchomości, *Podatek katastralny*, http:\\ www.finanse lokalne.republika.pl

[224] Por. szerzej A. Bień, G. Nowecki, *Kataster i podatek od nieruchomości – propozycje rozwiązań ustawodawczych w 1995 r.*, Monitor Podatkowy 1995, z. 1, s. 11-13 oraz O. Obręska, *Reforma podatku od nieruchomości – kataster i podatek katastralny*, Monitor Podatkowy 1994, z. 5, s. 133-137.

[225] J. Krajewski, M. Pawelec, *Ryzykowny kataster*, „Businessman Magazine" 1998/5.

[226] K. Milewska, *Już zyskał nazwę katastrofalny*, „Rzeczpospolita" 1999/166.

[227] R. Ziemkiewicz, *Podatek katastr(of)alny*, „Rzeczpospolita" 2007/152.

Mimo wielu zalet dotyczących podstawy opodatkowania opartej na wartości nieruchomości warto zasygnalizować wady wynikające z jej stosowania. Wśród nich wymienić należy:

1. Niechęć do inwestowania w nieruchomości i ich modernizowania[228]. Trudny do zaakceptowania przez podatników jest fakt, iż wybudowanie nowego domu lub rozbudowa istniejącego, która spowoduje wzrost wartości nieruchomości, będzie powodem automatycznego wzrostu podstawy opodatkowania. Wzrost obciążenia podatkowego stanie się czynnikiem hamującym rozwój inwestycji i budownictwa.
2. Koszty wprowadzania nowego podatku i dokonywania wycen są bardzo wysokie, a forma pozyskiwania podatku wydaje się być czasochłonna. Proces poboru podatku stanie się utrudnieniem dla niezbyt rozwiniętego aparatu administracyjnego gminy. Zmodyfikowana forma podatku przekształci się ze stosunkowo prostej w bardziej rozbudowaną. Doprowadzi to do naruszenia zasady taniości opodatkowania, a także zasady szybkości postępowania wymiarowego.
3. Możliwość korupcji przy dokonywaniu wycen[229]. Na rynku nieruchomości zaangażowane są duże pieniądze. Jest wiele pokus i zagrożeń dlatego szczególnego znaczenia nabierają problemy etyki zawodowej. Właściciele nieruchomości w obawie przed wysokim opodatkowaniem próbowali będą wpływać na wartość wycenianych nieruchomości, przekupując osoby upoważnione do ich szacowania.
4. Podstawa opodatkowania w nowym podatku jest zmienna w czasie[230]. Zależy od wielu czynników: zmiennego w czasie stanu technicznego budynków, lokalizacji innych inwestycji w okolicy, wieku nieruchomości, jej modernizacji lub zniszczenia. Na skutek tego konieczne będzie przeprowadzanie częstych aktualizacji wycen nieruchomości, co nie będzie tanim zabiegiem dla ich posiadaczy.
5. Trudności w ustaleniu względnie jednakowych i jasnych kryteriów określania wartości różnych rodzajów nieruchomości należących do Skarbu Państwa, gmin, osób prywatnych, przedsiębiorstw, wykorzystywanych na cele produkcyjne, usługowe itp.
6. Nowa podstawa opodatkowania budzi sprzeciw wśród społeczeństwa, które inwestuje w nieruchomości (majątek) zakupione za pieniądze pozostałe po uprzednim opłaceniu podatku dochodowego i podatku VAT (przy zakupie materiałów budowlanych), a w rezultacie musi jeszcze od posiadanego i wielokrotnie opodatkowanego majątku zapłacić kolejny podatek od wartości swojej nieruchomości[231]. Zabieg wprowadzenia nowego podatku uwa-

[228] K. Milewska, *Już zyskał nazwę katastrofalny*, „Rzeczpospolita" 1999/166.
[229] D. Wojtyński, *Podatek katastr(of)alny*, „Rzeczpospolita" 1999/251.
[230] D. Wojtyński, *Podatek katastr(of)alny*, „Rzeczpospolita" 1999/ 251.
[231] H. Orłowski, *Podatek katastr(of)alny,* „Rzeczpospolita" 1999/142.

żany jest za szczególnie bolesny, przede wszystkim dlatego, że jest to podatek bezpośredni, a nie ukryty jak VAT czy akcyza i dlatego jest łatwiej zauważalny przez podatników.

7. Bank Światowy zwraca uwagę, że wprowadzenie podstawy opodatkowania od wartości nieruchomości w krajach transformacji gospodarczej zwiększy przepaść majątkową pomiędzy poszczególnymi grupami społecznymi i sprawi, że niektóre regiony kraju będą postrzegane jako biedne i nieperspektywiczne, a w konsekwencji niewarte inwestowania[232].
8. Nowa konstrukcja podatku od nieruchomości z całą pewnością nie jest zgodna z podstawowym kanonem dobrego systemu podatkowego, według którego podatki nie powinny zniechęcać do ciężkiej pracy i przedsiębiorczości. Zmodyfikowany podatek przyniesie odwrotny skutek.
9. Nowy podatek jest niemoralny, bowiem oszczędni i inwestujący płacą całe życie haracz od majątku[233].
10. Każdy nowy podatek (zmiana przepisów podatkowych i ich niestabilność) zniechęca kapitał zagraniczny do inwestowania w danym kraju, a bardzo zamożnych jego obywateli skłania do inwestowania za granicą[234].

Zmierzając w kierunku zmiany obecnie obowiązującej podstawy opodatkowania nieruchomości, niezbędne w wyniku ewolucji systemu podatkowego staje się wprowadzenie do konstrukcji podatku elementów rynkowych. W analizowanym przypadku za podstawowy element rynkowy przyjmuje się wartość majątku. Majątek to zasób nagromadzonych aktywów realnych, np. ziemi, budynków, maszyn, urządzeń, mieszkań, mebli, samochodów, biżuterii, dzieł sztuki, metali szlachetnych, oraz aktywów finansowych np. środków pieniężnych i papierów wartościowych[235]. Zgodnie z tą definicją nieruchomość jest majątkiem, który należy pojmować jako zasób dóbr materialnych, mających określoną wartość wyrażoną w jednostkach pieniężnych, znajdujący się w posiadaniu osoby fizycznej czy też prawnej[236]. W związku z tym trudno mówić o innym sposobie wyrażenia wartości posiadanego majątku nieruchomego. Analizując argumenty za i przeciw, przytoczyć należy stwierdzenie Dyrektora Departamentu Podatków Lokalnych i Katastru, a mianowicie: „Wartość nieruchomości to najbardziej racjonalne kryterium jej opodatkowania"[237]. Najwięcej emocji budzi jednak nie formuła katastru, ale kwestia wysokości nowego zobowiązania finansowego i efektywna wycena nieruchomości, która wykluczy wszelki element uznaniowości – dodaje Grzegorz Nowecki[238].

---

[232] B. Mikulicz-Traczyk, *Ad valorem, czyli od wartości*, „Gazeta Prawna" 1999/48.
[233] K. Milewska, *Już zyskał nazwę katastrofalny*, „Rzeczpospolita" 1999/166.
[234] H. Orłowski, *Podatek katastr(of)alny*, „Rzeczpospolita" 1999/142.
[235] *Nowa encyklopedia powszechna*, wydawnictwo Zielona Sowa, Kraków 2004, s. 522.
[236] A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Poznań 1998, s. 508.
[237] http://mofnet.gov.pl
[238] B. Mikulicz-Traczyk, *Kataster znaczy rejestr*, „Gazeta Prawna" 2001/36.

Fiskalizm na pewno nie jest zjawiskiem pożądanym w społeczeństwie. Niestety przemawiają za nim względy praktyczne, tzn. rosnące zapotrzebowanie związków publiczno-prawnych (państwa, jednostek samorządu terytorialnego) na środki finansowe, służące realizacji coraz to większych zadań. Dlatego zwiększając obciążenia podatkowe, nie można zapominać o analizie i skutkach takiego działania. Z całą pewnością zmiana podstawy opodatkowania w podatku od nieruchomości spotka się z niechęcią i sprzeciwem podatników. Wyniki badań CBOS wykazały, że społeczeństwo nie opowiada się, co zrozumiałe, za wprowadzeniem nowej formy podatku. Możliwe stanie się to w przypadku zmniejszenia przez ustawodawcę innych obciążeń podatkowych, np. podatku dochodowego, akcyzy czy VAT-u. Wpłynie to korzystnie na respektowanie jednej z podstawowych zasad podatkowych, dotyczącej wewnętrznej i zewnętrznej spójności opodatkowania. Ustawodawca powinien także wprowadzić przepisy przejściowe, które złagodzą negatywny aspekt większego obciążenia podatkowego. Nie powinien przy tym zapomnieć o preferencyjnych stawkach podatkowych dla nowo wybudowanych nieruchomości oraz uzasadnionym wachlarzu zwolnień.

Po analizie kosztów (wad) i korzyści (zalet) wynikających ze zmiany podstawy opodatkowania majątku nieruchomego stwierdzić należy, że korzyści w większym stopniu dotyczą gminy, natomiast koszty pozostają po stronie podatnika. Ze względów czysto ekonomicznych uzasadnione staje się wprowadzenie nowego podatku, natomiast względy społeczne z całą pewnością wykluczają takie posunięcie. Slogan o nieuchronności podatków i śmierci jest już niemal tak „wytarty", jak stopnie Schodów Hiszpańskich w Rzymie. Skoro jednak niektórych rzeczy nie sposób uniknąć, może warto się zastanowić, czy da się nieco złagodzić to, co nieuchronne[239].

[239] A. Gieros-Brzezińska, *Ucieczka przed fiskusem*, „Manager Magazin", 2006/8.

ZAKOŃCZENIE

Reaktywowanie w Polsce w 1990 roku samorządu terytorialnego spowodowało potrzebę wyodrębnienia z finansów publicznych szczegółowej dziedziny, tj. finansów lokalnych.

Czterdziestoletnia przerwa w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego oraz specyfika dotychczasowych warunków ekonomicznych, gospodarczych i społecznych wymaga stopniowego dostosowywania finansów lokalnych do standardów europejskich.

Decentralizacja finansów publicznych najpełniej dokonuje się przez przeniesienie istotnej części kompetencji, obowiązków i alokacji środków pieniężnych na szczebel lokalny.

Organizacja i funkcjonowanie organów lokalnych pełni współcześnie niezwykle istotną rolę, ponieważ życie człowieka związane jest głównie z przynależnością do społeczności lokalnych. Desygnatem społeczności lokalnych są gminy, które stanowią podstawową jednostkę samorządu terytorialnego. Gmina, zgodnie z postanowieniami prawa, jest odrębnym od państwa podmiotem w sferze majątkowej i publicznoprawnej. Realizuje ona na własną odpowiedzialność i we własnym imieniu zadania publiczne wynikające z ustaw, służące zaspokojeniu potrzeb wspólnoty samorządowej.

Niezmiernie ważnym elementem, który pozwala na dobre funkcjonowanie gmin, jest system tworzenia zasobów finansowych w celu realizacji ustawowych zadań. Zasady działania tego systemu w Polsce określają przepisy Ustawy z dnia 13.11.2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[240], a także przepisy innych ustaw, np. o podatkach i opłatach lokalnych. Zasady finansowe społeczności lokalnych (gmin) zawarte są także w artykule 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej 15 października 1985 roku w Strasburgu.

Jak wynika z cytowanych ustaw oraz EKSL, część dochodów gminy stanowią podatki zarówno te lokalne, jak i udziały w państwowych. Do grupy podatków lokalnych zalicza się podatek od nieruchomości. Podatek ten zasila bezpośrednio i w pełnym wymiarze budżet lokalny, stanowiąc istotne źródło dochodów własnych samorządu terytorialnego, gdzie określone władztwo podatkowe posiadają przewidziane ustawowo organy gminy. Jest podatkiem realnym, gdyż jego pobór nie zależy od tego, kto jest aktualnym właścicielem lub posiadaczem nieruchomości. Podatek od nieruchomości skierowany jest na odpowiednio zdefiniowaną w przepisach podatkowych nieruchomość, co świadczy o typowo rzeczowym, a nie personalnym charakterze tego podatku.

Przeprowadzone w pracy rozważania o charakterze teoretyczno-empirycznym zobrazowały charakter, fiskalne znaczenie oraz funkcjonowanie aktualnego podatku od nieruchomości, którego wymiar uzależniony jest od powierzchni.

[240] Ustawa z dnia 13.11.2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 203, poz.1966).

Podatek jest złożoną konstrukcją prawną, realizującą określone idee i cele, będące wyrazem wybranych koncepcji społeczno-politycznych i ekonomicznych. Odpowiednio ukształtowana konstrukcja podatku powinna być wyrazem koncepcji, dotyczącej pozycji, znaczenia i roli, jaką ma on pełnić. Zdolność do pełnienia funkcji fiskalnej, jak również pozafiskalnej jest miarą prawidłowo ukształtowanej konstrukcji podatku. Na podstawie badań (opinii ekspertów) można stwierdzić, że dzisiejszy kształt podatku od nieruchomości daleki jest od ideału. Rodzi wiele pytań i sporów interpretacyjnych zarówno ze strony ekonomistów, prawników, jak również aparatu lokalnego – gmin. Na podstawie przeprowadzonych badań oraz przeglądu literatury można wskazać mankamenty obecnego podatku od nieruchomości, w gronie których przede wszystkim wymienia się obecną podstawę opodatkowania – powierzchnię, która jest zasadniczym czynnikiem decydującym o wysokości obciążenia podatkowego. Opierając się na opiniach ekspertów, wśród wad wymienić należy nieadekwatność obciążenia podatkowego do wartości posiadanego majątku, co uważane jest przez większość podatników za niesprawiedliwe. Uznaje się, że sprawiedliwość podatkowa wymaga, aby podatek był płacony proporcjonalnie do wartości nieruchomości, tzn. najmniej obciążał podatników posiadających mały majątek. Oderwanie podstawy opodatkowania i kwoty podatku od rzeczywistej wartości majątku i jego składników jest zjawiskiem negatywnym. Niedoskonałość podatku od nieruchomości oparta na ilościowym kryterium konstrukcji nie odpowiada wymogom gospodarki rynkowej. Podatek ten w obecnej formie nie realizuje funkcji pozafiskalnych, głównie jako instrumentu do prowadzenia racjonalnej polityki gospodarowania przestrzenią oraz oddziaływania na rynek nieruchomości. Mimo że jest podstawowym dochodem własnym gminy, to za jego wadę uważa się zbyt małą wydajność fiskalną.

Polski podatek od nieruchomości zaliczany jest obecnie do grupy podatków majątkowych, które rozpatruje się w aspekcie ekonomicznym i prawnym. W sensie prawnym podatek ma charakter majątkowy, gdy jego konstrukcja prawna (przedmiot podatku i jego podstawa) dotyczy posiadania majątku lub jego składników, zbycia lub nabycia, a także przyrostu majątku. W ujęciu ekonomicznym podatek ma charakter majątkowy:

- jeżeli źródłem jego zapłaty jest majątek,
- ponoszenie ciężaru ekonomicznego wyraża się w przejęciu części lub całości majątku, a dokładniej w części lub całości wartości majątku,
- istotny jest związek z wartością zasobu (majątku).

Majątek (bogactwo) to zasób nagromadzonych aktywów realnych, np. ziemi, budynków, maszyn, urządzeń, mieszkań, mebli, samochodów, biżuterii, dzieł sztuki, metali szlachetnych, oraz aktywów finansowych, np. środków pieniężnych i papierów wartościowych. Oznacza to, że nieruchomość jest majątkiem, który należy pojmować jako zasób dóbr materialnych, mających określoną wartość wyrażoną w jednostkach pieniężnych.

Jak widać, tylko aspekt prawny podatku od nieruchomości przesądza o jego majątkowym charakterze. Ujęcie ekonomiczne nie pozwala natomiast zaliczyć współczesnego, polskiego podatku od nieruchomości do grupy podatków majątkowych, gdyż trudno jest w chwili obecnej obliczyć sumę podatku od majątku, który powinien, ale nie ma określonej wartości. Wartość majątku to cena, jaką nabywca zgodzi się zapłacić za określone dobro. Jest to taka cecha rzeczy, którą daje się wyrazić w pieniądzu.

Przeprowadzone badania wskazują, że jedynym sposobem prawidłowego, rozpatrywanego w kategoriach rynkowych i ekonomicznych, wyliczenia podatku od majątku nieruchomego jest jego wartość. Istotą podatków majątkowych jest właśnie ich związek z wartością posiadanego zasobu (majątku). Teraźniejszy podatek od nieruchomości, choć zakwalifikowany do grupy podatków majątkowych, nie ma żadnego związku z ich wartością. Wprawdzie wyjątek stanowią budowle, których podstawą opodatkowania jest ich wartość, jednak wartość ta nie wypływa z katastru, a z przepisów odnoszących się do amortyzacji. W związku z powyższym trudno zgodzić się z tym, aby podatek od nieruchomości w obecnym kształcie zaliczyć do grupy podatków majątkowych. Dlatego, uwzględniając aspekt ekonomiczny podatku od nieruchomości w Polsce, uzasadniona staje się zmiana podstawy opodatkowania majątku nieruchomego z powierzchni na wartość. Wskazują na to jednoznacznie wyniki badań własnych oraz teoretyczna analiza rozpatrywanego zagadnienia. Biorąc pod uwagę przede wszystkim motywy fiskalne nowelizowania podatku, stwierdzić należy, że obecnie obowiązujący podatek od nieruchomości niewłaściwie służy gminie w realizacji jej zadań. Dlatego przy budowaniu (nowelizowaniu) konstrukcji podatku od (wartości) nieruchomości należy kłaść nacisk na charakter regulacji podatkowej, na funkcje i cele, które mają być spełnione za pomocą nowo naliczanego podatku, na koszty i korzyści wynikające z modyfikacji konstrukcji obciążenia podatkowego. Nowy podatek od nieruchomości powinien mieć następujący charakter:

1. Komunalny (lokalny) charakter podatku
   Nowy podatek powinien pozostać nadal włączony w system finansowy gminy oraz w system zadań i wydatków lokalnych. Oznacza to, że wpływy z tytułu opodatkowania majątku nieruchomego powinny służyć finansowaniu wydatków (kosztów) gminy, wynikających z faktu zamieszkania osób oraz wykonywania działalności gospodarczej na obszarze gminy. Dotyczy to przede wszystkim wydatków związanych z oddziaływaniem na nieruchomości położone na terenie danej gminy, tj. budową ulic i dróg, urządzeń energetycznych, wodnokanalizacyjnych, gazowych, urządzeń związanych z ochroną środowiska. Tego typu wydatki infrastrukturalne należy finansować z podatku obciążającego właścicieli lub posiadaczy nieruchomości zajętych na cele mieszkaniowe i produkcyjne. O komunalnym charakterze podatku od nieruchomości może świadczyć fakt, iż nie reaguje on (lub reaguje w niewielkim stopniu) na koniunkturę gospodarczą, a więc nie zmienia istotnie

swej wydajności finansowej w zależności od stanu gospodarki. Gmina jako jednostka uprawniona do pozyskiwania wpływów z tytułu podatku od nieruchomości powinna mieć nadal pewną, ograniczoną aktem wyższej rangi (ustawą) autonomię w administrowaniu nim. Jako podatek komunalny powinien odpowiadać podatkowym zasadom taniości, pewności i dogodności. Przepisy nowego podatku winny być tak skonstruowane, aby były łatwe do zrozumienia i stosowania oraz trudne do omijania. Gmina powinna zadbać o to, by minimalizować koszty związane z obsługą podatkową.

2. Powszechny charakter podatku
   Realizowanie w gminie zasady powszechności opodatkowania wymaga, aby jej mieszkańcy, posiadający majątek nieruchomy, byli obciążeni tym podatkiem. Odczuwanie przez mieszkańców (podatników) ciężaru podatku płynącego do budżetu gminnego winno ich pobudzić do kontroli wydatków lokalnych. W respektowaniu powszechnego charakteru podatku od nieruchomości pomocne stanie się zaewidencjonowanie wszystkich rodzajów nieruchomości i stworzenie katastru fiskalnego dla potrzeb wymiaru podatku od nieruchomości. Ewidencja ta uszczelni lokalny system podatkowy, a w konsekwencji przyczyni się do zwiększenia wpływów budżetowych z tytułu opodatkowania nieruchomości. Istotne jest, aby nowy podatek pozostał pod kontrolą administracji lokalnej, a administracja miała większe uprawnienia i kompetencje co do kontroli podatników objętych podatkiem od nieruchomości lub tych, którzy posiadają nieruchomości, a nie dopełnili podstawowego obowiązku zaewidencjonowania ich, a w konsekwencji nie zasilili budżetu gminy należnym podatkiem od nieruchomości.
3. Inwestycyjny charakter podatku
   Podatek od nieruchomości zarówno obecny, jak i przyszły musi być połączony i nawiązywać do zadań i wydatków gminy, w tym do zadań lokalnych o charakterze inwestycyjnym. Nowy kształt podatku powinien stymulować właściwe wykorzystanie przez gminy zgromadzonych w jego postaci środków finansowych, np. na rozwój infrastruktury technicznej. Wpływy z tytułu podatku od nieruchomości należałoby w głównej mierze wykorzystywać na zadania inwestycyjne o charakterze komunalnym, przewidziane w budżecie gminy. Powinien on dotyczyć inwestycji gminnych w ogóle, odnoszą się do użytkowników wszystkich nieruchomości położonych na terenie gminy, z których podatnicy korzystają w większości przypadków powszechnie, np. drogi, wodociągi, urządzenia kanalizacyjne. Warto przy tym wspomnieć, że zapłacony przez właścicieli nieruchomości podatek – jako lokalny – wróci do nich (podatników) w formie inwestycji komunalnych związanych z infrastrukturą techniczną.
4. Ekwiwalentny charakter podatku
   Główną ideą opłacania przez podatnika podatku od zajmowanej na terenie gminy nieruchomości jest zasada ogólnej odpłatności. Zgodnie z nią podatek od nieruchomości powinien płacić ten, kto wywołuje potrzebę ponoszenia

przez gminę wydatków z zakresu infrastruktury technicznej. Najlepszą miarą udziału poszczególnych podmiotów w wydatkach infrastrukturalnych gminy będzie określenie stopnia wyposażenia danej nieruchomości w urządzenia infrastruktury technicznej.

5. Majątkowy charakter podatku
   Obecny podatek od nieruchomości ma cechy podatku majątkowego w aspekcie prawnym, lecz aspekt ekonomiczny nie pozwala zaliczyć go do grupy podatków majątkowych. Dlatego ustawodawca do przyszłej konstrukcji rozpatrywanego podatku powinien wprowadzić wartość, która jest nieodłączną cechą podatków majątkowych. Przesądzi to wówczas o typowo majątkowym charakterze tego podatku.
6. Realny charakter podatku
   Nowy podatek od nieruchomości powinien nadal pozostać podatkiem od rzeczy (majątku), a nie od osoby, która nią dysponuje. Przy wymiarze podatku sytuacja finansowa podatnika nie powinna mieć pierwszoplanowego znaczenia, gdyż to nadawałoby temu podatkowi charakter personalny. Wydaje się słuszne, aby nowy podatek nie uwzględniał szczególnych okoliczności po stronie podatnika, które miałyby zasadniczy wpływ na wysokość podatku. Po to, aby nowy podatek miał charakter realny, nie należy go uzależniać od dochodu uzyskiwanego z gospodarczego wykorzystania danej nieruchomości. Wtedy to właśnie mógłby przybrać charakter podatku dochodowego, personalnego.

Zagadnienie związane z konstrukcją podatku od nieruchomości, a w szczególności z podstawą opodatkowania, jest złożone i ani teoria, ani doświadczenia praktyczne nie dają jednoznacznej odpowiedzi, jaki model opodatkowania nieruchomości zdaje się być optymalny. Modyfikując i reformując współczesny podatek od nieruchomości ustawodawca powinien uwzględnić następujące przesłanki:

- zaspokojenie określonych potrzeb społeczności lokalnych,
- zapewnienie powszechności opodatkowania nieruchomości,
- dostarczanie odpowiednio wysokich i stabilnych wpływów finansowych do budżetu lokalnego w celu realizacji zadań własnych gminy (obecny i przyszły podatek od nieruchomości w całości zasili budżet lokalny),
- pozostanie pod kontrolą administracji lokalnej, a także zwiększenie uprawnień i kompetencji organów gminy,
- skonstruowanie przepisów w taki sposób, aby były one łatwe do zrozumienia i stosowania oraz trudne do omijania,
- sprawiedliwe rozkładanie obciążenia podatkowego,
- stymulowanie właściwego wykorzystania przez gminy zgromadzonych w postaci podatku od nieruchomości środków finansowych, np. na rozwój infrastruktury technicznej,

- minimalizowanie kosztów związanych z obsługą podatkową: taksacja nieruchomości i stworzenie katastru, szacowanie nieruchomości i aktualizacja wartości, pobór podatku.

Uwzględnienie wyżej wymienionych postulatów i korekt w konstrukcji podatku od nieruchomości, a przede wszystkim odejście od opodatkowania powierzchni nieruchomości na rzecz opodatkowania ich wartości przyczyni się do wyeliminowania niedoskonałości i mankamentów w funkcjonowaniu podatku od nieruchomości. Z drugiej strony, na co wskazują eksperci oraz ankietowani w badaniach CBOS, można wysnuć wniosek, że warunki ekonomiczne polskich podatników nie sprzyjają wprowadzeniu podatku opartego na wartości nieruchomości.

Sprawne przeprowadzenie reformy podatku od nieruchomości i wprowadzenie powszechnego podatku od wartości nieruchomości zależy przede wszystkim od możliwości aplikacyjnych wdrożenia nowego podatku. Po to, aby z powodzeniem wdrożyć podatek od wartości nieruchomości, należy:

- uzyskać społeczną akceptację, która będzie możliwa po wiarygodnym informowaniu podatników przez wskazanie wymiernych korzyści z wprowadzenia podatku, a także ich edukację,
- stopniowo wprowadzać zmiany, które będą miały na uwadze także możliwości płatnicze podatników (rozkładanie działań w czasie),
- zwrócić uwagę na fakt, żeby podatek nie naruszał swojego źródła,
- uwzględnić warunki ekonomiczne, polityczne i gospodarcze kraju,
- uczciwie i wymiernie wskazać podatnikom zalety (korzyści), ale także i wady (koszty) nowego podatku,
- zwiększyć powszechność opodatkowania majątku poprzez uszczelnienie systemu opodatkowania nieruchomości oraz uporządkowanie i zestandaryzowanie wszystkich ewidencji zawierających dane o nieruchomościach, co będzie korzystnie postrzegane przez podatników,
- zastosować szeroki wachlarz ulg i zwolnień dla inwestujących w swój majątek nieruchomy,
- zastosować zwolnienia od podatku dla najuboższych (przy zastosowaniu odpowiednich kryteriów oceny zdolności i możliwości płatniczych podatników),
- zmniejszyć inne obciążenia podatkowe (VAT, podatek dochodowy) dla podatników, którzy poprzez inwestycje i modernizacje podnoszą wartość swojego majątku, co przyczyni się do respektowania zasady zewnętrznej i wewnętrznej spójności opodatkowania,
- odpowiednio łączyć działania, np. likwidację ulg i zwolnień z redukcją wysokości stawek,
- zapewnić podatnikowi przejrzystość, jednoznaczność i prostotę przepisów z zakresu podatku od wartości nieruchomości,
- promować takie rozwiązania w mechanizmie ustalania i pobierania podatku, które będą jak najmniej uciążliwe dla podatnika,

- uwzględnić oprócz podatku inne obciążenia nakładane na obywateli,
- przekonać podatników do społecznego odbioru systemu opodatkowania nieruchomości, który nie może karać ale musi być (będzie) sprawiedliwy,
- uzmysłowić podatnikowi jego wkład w system tworzenia gminnych zasobów finansowych,
- zapewnić podatnikom przyjazność administracji podatkowej gminy,
- zwrócić uwagę na makroekonomiczne skutki zmiany opodatkowania, tzn. zmniejszenie bezrobocia poprzez zatrudnianie przy realizacji inwestycji w majątek nieruchomy – takim podatnikom z całą pewnością należą się ulgi i zwolnienia,
- zadeklarować podatnikowi ekwiwalentny charakter nowego podatku.

Z badań CBOS i opinii ekspertów wynika, że zmiana systemu podatkowego, polegająca między innymi na zastąpieniu podatku od nieruchomości podatkiem od wartości nieruchomości, spotka się ze społecznym sprzeciwem. Sam podatek od wartości nieruchomości jest dobrym pomysłem pod warunkiem, że jest powiązany z obniżeniem podatku dochodowego. Opodatkowanie majątku zamiast dochodu sprzyja bowiem zachowaniom ekonomicznie racjonalnym, lepszemu wykorzystaniu tego majątku, a w efekcie – społecznych zasobów. Stworzenie niezbędnej dla katastru ewidencji uporządkuje rynek i zmniejszy koszty transakcyjne, a gminy, których dochody zaczną zależeć od wartości nieruchomości, będą zmuszone gospodarować rozsądniej tak, aby owa wartość rosła, a nie malała wskutek np. źle lokowanych inwestycji. Sam podatek z założenia ma skłaniać do racjonalnej gospodarki nieruchomościami i prowadzenia polityki sprzyjającej inwestycjom. Uznawany jest za bardziej sprawiedliwy niż system bazujący na powierzchni nieruchomości, czego dowiodły badania przeprowadzone z udziałem ekspertów. Takie spójne działanie przyczyniłoby się z całą pewnością do gospodarczego rozwoju poszczególnych gmin, a więc kraju. Jednak warunkiem koniecznym jest przede wszystkim zwrócenie uwagi nie tylko na funkcję fiskalną podatku katastralnego, lecz także na możliwości, warunki ekonomiczne i nastroje społeczne każdej klasy, bez wyjątku. Konkludując: podatek nie może być karą dla ludzi przedsiębiorczych, majętnych i ciężko pracujących, gdyż wówczas przyniesie niepożądany (odwrotny) efekt w postaci stagnacji społeczno-gospodarczej.

Czyż zatem nie jest dokładnie tak, jak powiedział Albert Einstein?: „Do podatków nie wystarczy umysł (nawet genialnego) matematyka, tutaj potrzebny jest filozof...”.

LITERATURA

Adamiak J., Borodo A., 1994. Finanse komunalne w Polsce. TNOIK Toruń.

Becht A., 1997. Wycena nieruchomości metodą pozostałościową. Rzeczoznawca majątkowy 2. Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych Warszawa.

Bielik J., 2007. Jaki podatek od nieruchomości. Rzeczpospolita 10.

Bieniek G., 1995. Prawo obrotu nieruchomościami. Warszawa.

Bień A., Nowecki G., 1995. Kataster i podatek od nieruchomości – propozycje rozwiązań ustawodawczych w 1995 r. Monitor Podatkowy 1.

Bień A., Nowecki G., 1995. Kataster i podatek od nieruchomości. Monitor Podatkowy 2.

Bień W, 1998. Zarządzanie finansami przedsiębiorstwa. Difin Warszawa.

Borodo A., 1995. Podatek od nieruchomości w systemie finansowym samorządu terytorialnego. TNOiK Toruń.

Borodo A., 2000. Finanse publiczne Rzeczpospolitej Polskiej. Zagadnienia prawne. Oficyna Wydawnicza Branta Bydgoszcz.

Borodo A., 2004. Dochody jednostek samorządu terytorialnego. TNOiK Toruń.

Borodo A., Drgas E., 1992. Podatki w systemie dochodów władz lokalnych. System podatkowy. Zagadnienia teoretycznoprawne. Łódź.

Brzeziński B., 1989. Konsekwencje prawotwórcze rad narodowych w dziedzinie podatków i opłat. TNOiK Toruń.

Brzeziński B., 2001. Wstęp do nauki prawa podatkowego. TNOiK Toruń.

Burzyński J., 2006. Windykacja i likwidacja zaległości podatkowych. MUNICIPIUM Warszawa.

Code General des Impost, Tome I. Legislation, applicable au 18 aout 1993.

Cymerman R., Hopfer A., 1997. System szacowania nieruchomości. Zachodnie Centrum Organizacji Zielona Góra.

Czochański M., 1997. Podymne, czyli powrót do przyszłości. Wycena 2(31).

Drewicz-Tułodziecka A., 2003. Prawna infrastruktura finansowania nieruchomości w Polsce dziś i po wejściu do UE. Prawo Bankowe 6(70).

Duczkowska-Małysz K., Kalisz J., Modzelewski W., Zdziennicki B., 1995. Tezy Międzyresortowego Zespołu Roboczego do spraw Reformy Opodatkowania Nieruchomości oraz Ewidencjonowania Nieruchomości. Warszawa. Maszynopis powielony.

Dziawgo L., 2003. Współpraca banku i przedsiębiorstwa na współczesnym rynku finansowym. [W:] Zarządzanie finansami. Mierzenie wyników i wycena przedsiębiorstw. Tom II. Wyd. Uniwersytetu Szczecińskiego Szczecin.

Etel L., 1998. Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce. Wyd. Temida 2 Białystok.

Etel L., 1983. Podstawowe problemy prawne finansów lokalnych we Francji. Wyd. Temida 2 Białystok.

Etel L., 1999. Reforma systemu opodatkowania nieruchomości. Raport nr 155. Biuro Studiów i Ekspertyz Warszawa.

Etel L., 2001. Opodatkowanie nieruchomości. Temida 2. Białystok.

Etel L., 2003. Europejskie systemy opodatkowania nieruchomości. Prace studialne. Biuro Studiów i Ekspertyz Warszawa.

E.Z., E.B., 1998. Większość nie zapłaci. Rzeczpospolita 15.

Fiscalite directe locale. Direction Generale des Impost. 1994.

Gajl N., 1992. Teorie podatkowe w świecie. Wyd. PWN Warszawa.

Gajl N., 1994. Systemy podatkowe, opłat i ceł. Studium porównawcze. Wyd. Sejmowe Warszawa.

Gajl N., 1996. Finanse i gospodarka lokalna na świecie. PWE Warszawa.

Gajl N., 1996. Modele podatkowe. Podatki lokalne. Wyd. Sejmowe Warszawa.

Gajl N., 1996. Modele podatkowe. Podatki majątkowe. Wyd. Sejmowe Warszawa.

Gaździcki J., 1995. Systemy katastralne. Warszawa-Wrocław.

Gieros-Brzezińska A., 2006. Ucieczka przed fiskusem. Manager Magazin 8.

Głuchowski J., 1996. Polskie prawo podatkowe. PWN Warszawa.

Głuchowski J. (red). 2001. Leksykon finansów. PWE Warszawa.

Gomułowicz A., Małecki J., 1998. Podatki i prawo podatkowe. Wyd. Ars boni et aequi Poznań.

Gorham W.A. (red.), 1973. Property Tax Reform. Washington.

Gotz-Kozierkiewicz D., 1992. VAT – podatek od towarów i usług. Wyd. Szkoła Bankowa Warszawa-Katowice.

Haller H., Rationale Steuersysteme und Bestimmungsgrunde emprischer Steuerverfassungen. Handbuch der Finanwissenschaft. Wyd. 3. Tom. II

Haller H., 1972. Finanzpolitik. Grundlagen und Hauptprobleme. Tubingen.

Henzel H. (red.), 2000. Ekonomika inwestowania. Aspekty finansowe i ekologiczne. Wyd. Akademii Ekonomicznej w Katowicach Katowice.

Hopfer A., 1995. Wycena nieruchomości i przedsiębiorstw. TWIGGER Warszawa.

Jaśkiewiczowa J., Podatki konsumpcyjne. System instytucji prawno-finansowych PRL. Warszawa

Kamerschen D., McKenzie R., Nardinelli C., 1992. Ekonomia. Gdańsk.

Kodeks cywilny i inne teksty prawne, 2001. Wyd. C.H. BECK Warszawa.

Kołosowska B., Dynus M., Patyk J., 2006. Konkurencyjność polskiej gospodarki wobec procesu integracji europejskiej. Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej Toruń.

Komar A., 1996. Finanse publiczne w gospodarce rynkowej. Oficyna Wydawnicza Branta Warszawa.

Komar A., 1996. Systemy podatkowe krajów Unii Europejskiej. PWE Warszawa.

Komunikat CBOS nr 2412. Opinie o projekcie podatku katastralnego. BS/155/2000.

Komunikat CBOS nr 155. Opinie o niektórych propozycjach naprawy finansów państwa. BS/73/2003.

Komunikat CBOS nr 211. Polacy o swoim zadowoleniu z życia, szczęściu i pechu w latach 1988-2007. BS/1/2008.

Kosikowski C., 1994. Prawo zarządzania gospodarką narodową. Łódź.

Kowalski J.K., 2004. Mniejsza dziura w kasie. Gazeta Prawna 234

Krajewska A., 2004. Podatki-Unia Europejska, Polska, kraje nadbałtyckie. PWE Warszawa.

Krajewski J., Pawelec M., 1998. Ryzykowny kataster. Businessman Magazine 5.

Kucharska-Stasiak E. (red.), 1998. Leksykon rzeczoznawcy majątkowego. Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych Warszawa.

Kucharska-Stasiak E., 2000. Nieruchomość a rynek. PWN Warszawa.

Kucharska-Stasiak E. (red.), 1998. Leksykon rzeczoznawcy majątkowego. Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych Warszawa.

Kucharska-Stasiak E., 2000. Wartość rynkowa nieruchomości. TWIGGER Warszawa.

Kucharska-Stasiak E. (red.), 2000. Wycena nieruchomości. Wydanie polskie. Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych. Warszawa.

Kujawski E., 2000. Wprowadzenie do szacowania nieruchomości. Oficyna Wydawnicza OPO Bydgoszcz.

Litwińczuk H., 1985. Podatki majątkowe. System instytucji prawno-finansowych PRL. Tom III. Wrocław – Warszawa – Kraków – Łódź.

Litwińczuk H., 1989. Opodatkowanie rodziny. PWN Warszawa.

Local Goverment Finance Act 1992.

Lyons S.M., 1997. Międzynarodowy słownik podatkowy. PWE Warszawa.

Łojko E., 1992. Socjologiczne problemy samorządności lokalnej. Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego.

Majewska-Howis E., 2007. Nieodpowiedni układ graficzny deklaracji może być przyczyną problemów. Rzeczpospolita 995.

Małecki Z., 2000. Standardy zawodowe rzeczoznawców majątkowych. Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych Warszawa.

Marks Ch., 1998. Opinia na temat struktury dochodów oraz władztwa podatkowego pośredniego szczebla samorządowego w krajach europejskich. Maszynopis powielony. Warszawa.

Mastalski R., 1995. Wprowadzenie do prawa podatkowego. Wyd. C.H. BECK Warszawa.

Mastalski R., 1996. Prawo podatkowe II. Część szczegółowa. Wyd. C.H. BECK Warszawa.

Mastalski R., 2001. Prawo podatkowe. Wyd. C.H. BECK Warszawa.

Mazurek A., 1996. Kataster i system katastralny. Wielka Brytania i Irlandia. Przegląd Podatkowy 5.

Mikulicz-Traczyk B., 1999. *Ad valorem*, czyli od wartości. Gazeta Prawna 48.

Mikulicz -Traczyk B., 2001. Kataster znaczy rejestr. Gazeta Prawna 36.

Milewska K., 1999. Cena posiadania nieruchomości. Rzeczpospolita 154.

Milewska K., 1999. Już zyskał nazwę katastrofalny. Rzeczpospolita 166.

Ministerstwo Finansów, 2004. Strategia podatkowa. Warszawa.

Moore S., 2002. Governors and Drunken Sailors. National Review 6.

Nowa encyklopedia powszechna, 2004. Wydawnictwo Zielona Sowa Kraków.

Nowecki G., 1996. Kataster fiskalny. Przegląd Podatkowy 6.

Nowecki G., 1997. Rola i miejsce katastru w polskim systemie podatkowym. Prawnopodatkowe problemy działalności gospodarczej. Warszawa.

Nykiel W., 1992. Podatki lokalne. Aspekty prawnoporównawcze. [W:] System podatkowy. Zagadnienia teoretycznoprawne. Acta Universitas Lodziensis Folia Insidica 54.

Obrębska D., 1994. Reforma podatku od nieruchomości – kataster i podatek katastralny. Monitor Podatkowy 5.

Ofiarski Z., 2003. Ewolucja funkcji pozafiskalnej podatków w Polsce po roku 1990. Wyd. Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej Lublin.

Oleszko A., 1992. Gmina jako osoba prawna. Samorząd terytorialny 6.

Orłowski H., 1999. Podatek katastr(of)alny. Rzeczpospolita 142.

Owczarczyk-Szpakowska G., 2001. Prezentacja metod i technik szacowania majątku nieruchomego. [W:] Zarządzanie wartością przedsiębiorstwa w warunkach globalizacji. Wyd. Nauk. Uniwersytetu Szczecińskiego.

Owczarczyk-Szpakowska G., 2002. Wartość nieruchomości podstawą naliczania podatku. [W:] Zarządzanie finansami. Klasyczne zasady – nowoczesne narzędzia. Tom I, Wyd. Nauk. Uniwersytetu Szczecińskiego.

Owczarczyk-Szpakowska G., 2003. Uprawnienia organów gminy w zakresie podatku od nieruchomości. [W:] Zarządzanie finansami. Mierzenie wyników i wycena przedsiębiorstw. Tom II, Wyd. Nauk. Uniwersytetu Szczecińskiego.

Owsiak S., 1997. Finanse publiczne. Teoria i praktyka. PWN Warszawa.

Owsiak S., 2000. Finanse publiczne. Teoria i praktyka. PWN Warszawa.

Pomorska A., 2003. Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego. Lublin.

Presentation generale du cadastre et sa documentation, Direction Generale des Impost 1993.

Prystupa M., 1994. Szacowanie nieruchomości dualną metodą porównawczą. Rzeczoznawca majątkowy 1. PFSRM Warszawa.

Prystupa M., 2000. Wycena mienia. Poradnik menadżera. Wyd. CIM Warszawa.

Prystupa M, Brodaczewski Z., 1998. Wybrane elementy taksacji nieruchomości. VII Krajowa Konferencja Rzeczoznawców Majątkowych Poznań.

Regulski J., 2000. Samorząd III Rzeczypospolitej. PWN Warszawa.

Rogatko B. (red.), 1996. Vademecum pośrednika nieruchomości. Zarys wiedzy o profesjonalnym obrocie nieruchomościami. Krakowski Instytut Nieruchomości Kraków.

Ruśkowski E., 2000. Finanse publiczne i prawo finansowe. Tom II. Wyd. KiK Warszawa.

Rybarski R., 1935. Nauka skarbowości. Warszawa.

Siemińska E, 2004. Rynek nieruchomości w Polsce. [W:] Zarządzanie Finansami. Finansowanie przedsiębiorstw w UE. Tom II, Wyd. Nauk. Uniwersytetu Szczecińskiego.

Smith A., 1954. Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów. Warszawa.

Sokołowski J., 1995. Zarządzanie przez podatki. Warszawa.

Szewczuk A., 2002. Finanse samorządowe a rozwój lokalny – współczesne dylematy i wyzwania. [w:] Finanse, bankowość i ubezpieczenia wobec wyzwań współczesności. Tom II, Wyd. Akademia Ekonomiczna Katowice.

Szewczuk A., 2006. Samorząd terytorialny jako główny kreator rozwoju lokalnego i regionalnego. [W:] Finanse i bankowość w integrującej się Unii Europejskiej. Wyd. Difin Warszawa.

Szewczuk A., Filipiak B., Kogut M., Zioło M., 2005. Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury. Wyd. Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego.

Szymczak M. (red.), 1981. Słownik języka polskiego. Tom III, PWN Warszawa.

Tegler E., 1986. System podatkowy Republiki Federalnej Niemiec. Szczecin.

Tegler E., 1995. Finansowanie gmin. TNOiK Zielona Góra.

Tegler E., Ofiarski Z., 1992. Finanse samorządu terytorialnego. Wydawnictwa Agencji ER Białystok.

Tey., 2000. Na razie niewiele wiemy. Gazeta Prawna 105

Wach K., 2005. Systemy podatkowe krajów Unii Europejskiej. Oficyna Ekonomiczna Kraków.

Weinfeld I., 1935. Skarbowość polska. Wyd. Biblioteka Prawnicza Warszawa.

Wersalski M., 1985. Funkcje podatków a instrumenty podatkowe. System instytucji prawnofinansowych PRL. Tom III, Warszawa.

Whitehead G., 1996. Ekonomia. Wyd. Zysk i S-ka Poznań.

Wielgo M., 2007. Nowy podatek Aumillera. Gazeta Wyborcza.

Wittmann W., 1986. Steuerstaat. Munchen.

Wojtyński D., 1999. Podatek katastr(of)alny. Rzeczpospolita 251.

Wolter A., 1986. Prawo cywilne. Zarys części ogólnej. PWE Warszawa.

Youngman J.M., Malme J.H., 1994. An International Survey of Taxes on Land and Buildings. Boston.

Założenia Projektu Ustawy o Katastrze Nieruchomości oraz o Opodatkowaniu Nieruchomości, opracowane przez Zespół do spraw Reformy Systemu Podatkowego pod kierownictwem Z. Banasiaka, Warszawa. 1994. Maszynopis powielony.

Zdzitowiecki J., 1961. System podatkowy. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1.

Ziemkiewicz R., 2007. Podatek katastr(of)alny. Rzeczpospolita 152.

Źróbek S., 1998. Metody szacowania nieruchomości i ich zastosowanie w procesie zarządzania. Instytut Gospodarki Przestrzennej. ART Olsztyn.

Źróbek S., Kuryj J., Wiśniewski R., 1998. Określenie zasad wyboru nieruchomości reprezentatywnych dla potrzeb powszechnej taksacji nieruchomości. VII Krajowa Konferencja Rzeczoznawców Majątkowych Poznań.

AKTA PRAWNE

Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 14.01.1936 roku o podatku od nieruchomości (Dz.U. RP nr 3, poz. 14).

Dekret z dnia 20.03.1946 roku o podatkach komunalnych (Dz.U. z 1947 r., nr 40, poz. 198).

Dekret z dnia 24.09.1947 roku o katastrze gruntowym i budynkowym (Dz.U. nr 61, poz. 344).

Dekret z dnia 20.05.1955 roku o podatkach i opłatach terenowych (Dz.U. nr 21, poz. 136).

Uchwała SN z dnia 14.12.1991 roku. Sygn. akt III CZP 62/90 – opublikowana w: OSN 1991, poz. 36.

Uchwała SN z dnia 24.11.1992 roku. Sygn. akt III CZP 124/92 – opublikowana w OSP 1993 r. nr 7, poz. 15.

Uchwała SN z dnia 31.03.1993 roku. Sygn. akt III CZP 176/92 – opublikowana w: OSN 1993, poz. 171.

Uchwała Rady Miasta z dnia 4.06.1997 roku, nr XXXIX/630/97 w sprawie statutu Miasta Bydgoszczy.

Uchwała Rady Miasta z dnia 15.04.1998 roku, nr LII/910/98 w sprawie strategii rozwoju Bydgoszczy do 2010 roku.

Uchwała Sejmiku Województwa z dnia 23.03.1999 roku, nr 72/99 w sprawie statutu Województwa Kujawsko-Pomorskiego, z późn. zm.

Uchwała Rady Miejskiej z dnia 20.12.2000 roku, nr XXXII/963/2000 w sprawie ustalenia wysokości stawek podatku od nieruchomości.

Uchwała Rady Miejskiej z dnia 24.01.2001 roku, nr XXXIV/1011/2001 w sprawie uchwalenia budżetu miasta Bydgoszczy.

Uchwała Rady Miejskiej z dnia 28.11.2001 roku, nr XLIV/1356/2001 w sprawie ustalenia wysokości stawek podatku od nieruchomości.

Uchwała Rady Miejskiej z dnia 27.02.2002 roku, nr XLVII/1493/2003 w sprawie uchwalenia budżetu miasta Bydgoszczy.

Uchwała Rady Miejskiej z dnia 16.12.2002 roku, nr III/16/2002 w sprawie ustalenia wysokości stawek podatku od nieruchomości.

Uchwała Rady Miejskiej z dnia 26.03.2003 roku, nr VII/104/03 w sprawie uchwalenia budżetu miasta Bydgoszczy na 2003 rok.

Uchwała Rady Miejskiej z dnia 26.11.2003 roku, nr XVI/386/2003 w sprawie ustalenia wysokości stawek podatku od nieruchomości.

Uchwała Rady Miejskiej z dnia 11.02.2004 roku, nr XXI/448/04 w sprawie uchwalenia budżetu miasta Bydgoszczy na 2004 rok.

Uchwała Rady Miejskiej z dnia 24.11.2004 roku, nr XXXVII/821/2004 w sprawie ustalenia wysokości stawek podatku od nieruchomości.

Uchwała Rady Miejskiej z dnia 29.12.2004 roku, nr XXXIX/879/04 w sprawie uchwalenia budżetu miasta Bydgoszczy na 2005 rok.

Uchwała Rady Miejskiej z dnia 16.11.2005 roku, nr LVIII/1129/2005 w sprawie ustalenia wysokości stawek podatku od nieruchomości.

Ustawa z dnia 26.02.1951 roku o podatkach terenowych (Dz.U. nr 14, poz. 110).

Ustawa z dnia 23.04.1964 roku – Kodeks cywilny (Dz.U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 19.12.1975 roku o niektórych podatkach i opłatach terenowych (Dz.U. nr 45, poz. 229).

Ustawa z dnia 26.02.1982 roku o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej (Dz.U. z 1984 r., nr 16, poz. 75).

Ustawa z dnia 06.07.1982 roku o księgach wieczystych i hipotece (t. jedn. Dz.U. z 2001 r. nr 124, poz. 1361 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 15.11.1984 roku o podatku rolnym (Dz.U. z 1993 r. nr 94, poz. 431 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 14.03.1985 roku o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. nr 12, poz. 50).

Ustawa z dnia 29.04.1985 roku o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (t. jedn. Dz.U. z 1991 r. nr 30, poz. 127 z późn. zm.).

Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Strasburg 15.10.1985 r. (Dz.U. z 25.11.1994 r., nr 124, poz. 607).

Ustawa z dnia 17.05.1989 roku – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t. jedn. Dz.U. z 2000 r. nr 100, poz. 1086 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 28.12.1989 roku o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania (Dz.U. nr 74, poz. 443).

Ustawa z dnia 8.03.1990 roku o samorządzie gminnym (t. jedn. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz.1591 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 12.01.1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2002 r. nr 9, poz. 31 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 24.06.1994 roku o własności lokali (Dz.U. nr 85, poz. 388 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 7.07.1994 roku – Prawo budowlane (Dz.U. nr 98, poz. 414 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 2.04.1997 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 78, poz. 483).

Ustawa z dnia 02.04.1997 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2002 r. nr 9, poz. 84 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27.03.1997 roku o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz.U. z 1997 r. nr 36, poz. 224).

Ustawa z dnia 21.08.1997 roku o gospodarce nieruchomościami, (Dz.U. nr 115 poz. 741).

Ustawa z dnia 21.08.1997 roku o gospodarce nieruchomościami (t. jedn. Dz.U. z 2000 r. nr 46, poz. 543 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 29.08 1997 roku – Ordynacja podatkowa (Dz.U. nr 160, poz. 1083 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 5.06.1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 roku, nr 142, poz.1590 oraz z 2002 roku, nr 23, poz. 220, nr 62, poz. 558, nr 153, poz. 1271, nr 214, poz. 1806).

Ustawa z dnia 24.07.1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. nr 96, poz.603).

Ustawa z dnia 10.09.1999 roku – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. nr 83, poz. 930 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 19.11.1999 roku – Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. z 1999 r., nr 101, poz. 1178 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 20.07.2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. nr 62, poz. 718 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 15.09.2000 roku – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. nr 94, poz. 1037 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 30.10.2002 roku o podatku leśnym (Dz.U. nr 200, poz. 1682).

Ustawa z dnia 10.09.2003 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2003 r. nr 193, poz. 1884).

Ustawa z dnia 02.10.2003 roku o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz.U. nr 188, poz. 1840 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 13.11.2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. nr 203, poz. 1966).

Ustawa z dnia 2.07.2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. nr 173, poz.1807).

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17.06.1924 roku o wymiarze i poborze państwowego podatku od nieruchomości w gminach miejskich oraz od niektórych budynków w gminach wiejskich (Dz.U. RP nr 51, poz. 523).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27.11.2001 roku w sprawie wysokości kosztów upomnienia skierowanego przez wierzyciela do zobowiązanego przed wszczęciem egzekucji administracyjnej (Dz.U. z 2001 roku nr 137, poz. 1543).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14.01.2004 roku w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2004 roku nr 10, poz.79).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22.04.2004 roku w sprawie ewidencji podatkowej nieruchomości (Dz.U. nr 107, poz. 1138).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21.09.2004 roku w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. nr 207, poz. 2108 i 2109 z późn. zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29.06.2005 roku w sprawie powszechnej taksacji nieruchomości (Dz.U. nr 131 poz. 1092).

Zarządzenie Prezydenta Miasta z dnia 28.02.2003 roku, nr 60/03 w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Miasta Bydgoszczy.

Zarządzenie Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 20.03.2007 roku, nr 288/07 w sprawie przedstawienia Radzie Miasta sprawozdania z wykonania budżetu miasta Bydgoszczy za 2006 rok.

WYROKI

Wyrok NSA z dnia 28.01.1992 roku. Sygn. akt SA/P 386/91.
Wyrok NSA z dnia 20.03.1992 roku. Sygn. akt SA/Kr 139/92.
Wyrok NSA z dnia 30.04.1992 roku. Sygn. akt SA/LU 85/92.
Wyrok NSA z dnia 25.05.1992 roku. Sygn. akt III SA 236/92.
Wyrok NSA z dnia 17.06.1992 roku. Sygn. akt SA/KR 871/92.
Wyrok NSA z dnia 20.07.1993 roku. Sygn. akt SA/P 2583/92.
Wyrok NSA z dnia 22.07.1993 roku. sygn. akt SA /KR 1050/93.
Wyrok NSA z dnia 17.11.1993 roku. Sygn. akt SA/Gd 758/93.
Wyrok NSA z dnia 21.12.1993 roku. Sygn. akt SA/KR 2394/93.
Wyrok NSA z dnia 8.03.1994 roku. Sygn. akt SA/Gd 1200/93.
Wyrok NSA z dnia 16.11.1994 roku. Sygn. akt SA/Ł 1352/94.
Wyrok NSA z 1995 roku. Sygn. akt SA/Bk 158/95.
Wyrok NSA z dnia 30.06.1995 roku. Sygn. akt SA/Ł 2214/94.
Wyrok NSA z dnia 22.08.1995 roku. Sygn. akt SA/Ł 2447/94.
Wyrok NSA z dnia 14.09.1995 roku. Sygn. akt SA/Lu 446/95.
Wyrok NSA z dnia 16.10.1995 roku. Sygn. akt SA/Lu 2352/95.
Wyrok NSA z dnia 24.08.2001 roku. Sygn. akt SA /Bk 396/01.
Wyrok NSA z dnia 16.09.2004 roku. Sygn. akt FSK 485/04.
Wyrok WSA z dnia 30.05.2006 roku. sygn. akt I S.A./Bk 95/06.
Wyrok WSA z dnia 5.09.2007 roku. sygn. akt I S.A./Sz 944/06.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

Czekaj J., Podatek katastralny musi poczekać na kataster, nota Ministerstwa Finansów, www.mofnet.gov.pl

Gwiazdowski R., Podatki mają konsekwencje, Internetowy magazyn zwolenników wolnego rynku, http://www.kapitalizm.republika.pl

Marciniuk i Wspólnicy, System podatkowy, Spółka Doradztwa Podatkowego, http://www.mip.com.pl

Międzynarodowy Instytut Podatków od Nieruchomości, Podatek katastralny, http://www.finanse lokalne.republika.pl

Toboła-Pertkiewicz P., Prawda o podatkach, Internetowy magazyn zwolenników wolnego rynku, http://www.kapitalizm.republika.pl

Tyszka T., Reakcje ludzi na wysokie podatki, Internetowy magazyn zwolenników wolnego rynku, http://www.kapitalizm.republika.pl