



# Jak zwiększyć samodzielność finansową samorządu?

## Podatek od nieruchomości – stan obecny i propozycje zmian

Agnieszka Bem, Michał Bernardelli, Leonard Etel, Paweł Felis, Milena Kowalska, Anita Makowska, Elżbieta Malinowska-Misiąg, Jarosław Olejniczak, Grzegorz Otczyk, Leszek Patrzalek

### Wprowadzenie

W latach 2019–2023 znacznie pogorszyła się sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego (JST) w Polsce, przy czym skutki kryzysu pandemicznego i wprowadzonych zmian w podatku dochodowym od osób fizycznych, wdrożonych w ramach rządowego programu Polski Ład, w największym stopniu objęły budżety miast na prawach powiatu, w tym szczególnie miast metropolitalnych<sup>1</sup>. W latach 2018–2023 w strukturze dochodów i wydatków budżetów JST zmniejsza się udział dochodów własnych w dochodach ogółem, rosną z kolei udział dotacji celowych i pula środków publicznych o statusie dochodów własnych, które *de facto* są powiązane

Zwiększenie samodzielności finansowej lokalnych wspólnot to jedna z kluczowych zmian, które mogą wzmocnić samorządy i samorządność. Uzależnienie samorządów od władz centralnych ogranicza bowiem ich swobodę działania, co dobrze pokazuje *Indeks samorządności*<sup>1</sup> przygotowany przez Fundację Batorego. Według niego

<sup>1</sup> Marta Lackowska, Radomir Matczak, Paweł Swianiewicz, Dawid Sześciło, Katarzyna Wojnar, *Indeks samorządności. Druga edycja 2023*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2023, <https://www.batory.org.pl/publikacja/indeks-samorzadnosci-edycja-2023/>.

<sup>1</sup> P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Finanse samorządu terytorialnego w dobie pandemii*, Warszawa 2020, s. 3, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2020/11/Finanse-samorzadu-w-dobie-pandemii.pdf>. Dostępny w przypisach: 24 stycznia 2024.

z konkretnie określonymi wydatkami budżetowymi, natomiast zmniejsza się udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem. Konsekwencją zarysowanych zmian w tej strukturze dochodów i wydatków jest znaczne ograniczenie finansowej samodzielności władz samorządowych<sup>2</sup>. Rośnie też nieprzejrzystość regulacji, które w bezpośredni sposób oddziałują na zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego, a w szczególności regulacji dotyczących procedur i zasad transferów z funduszy publicznych.

Wobec nasilających się w ostatnich latach niekorzystnych zmian o charakterze systemowym w finansach samorządu terytorialnego pojawia się pilna potrzeba kompleksowych, spójnych i konsekwentnie przeprowadzanych reform. Powinny one przywrócić zgodność systemu finansowania JST z pozycją ustrojową samorządu terytorialnego.

Podczas wypracowywania konkretnych zmian w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce warto i trzeba odwołać się do stworzonych w teorii zasad organizacji finansów samorządu terytorialnego oraz zasad podziału zadań publicznych i źródeł dochodów publicznych między budżet państwa i budżety JST. Chodzi o takie zasady, jak: samodzielność finansowa, adekwatność, subsydiarność, powiązanie źródeł dochodów z miejscem ich powstawania, stabilność, zróżnicowanie i elastyczność oraz transparentność. Zasady te wskazują na najważniejsze, wzorcowe i pożądane cechy zasilania finansowego JST i powinny być co najmniej w dostatecznym stopniu brane pod uwagę w pracach nad reformą systemu finansów samorządu terytorialnego w Polsce oraz przy zmianach ustawodawczych.

W ramach rekomendowanych zmian w systemie finansów samorządu terytorialnego za podstawowe należy uznać: rozszerzenie zakresu dochodów własnych budżetów JST, zwiększenie samodzielności dochodowej gmin, powiatów i województw przede wszystkim poprzez poszerzenie zakresu władztwa podatkowego, zmianę konstrukcji subwencji ogólnej i nadanie jej *stricte* wyrównawczego charakteru. Z tym ostatnim mogą się wiązać modyfikacja subwencji oświatowej i uzależnienie kwoty subwencji wyrównawczej od potencjału dochodowego JST i od normatywnych kosztów wykonywanych zadań publicznych. Przy rekomendowaniu propozycji reform w zasilaniu finansowym JST należy wskazać też na pilną potrzebę zmian w relacjach fiskalnych między budżetem państwa a budżetami JST. Chodzi

wskaźnik samodzielności finansowej w 2022 roku wyniósł 51,9 – w skali stupunktowej.

Rząd uformowany po wyborach parlamentarnych w 2023 roku zapowiada działania przywracające niezależność samorządów i uzdrowienie systemu ich finansów. Warto jednak zastanowić się głębiej nad sposobami zwiększenia tej samodzielności. Czy jest sposób, aby „poluzować” uzależnienie gmin od transferów z budżetu centralnego? Zespół prof. Pawła Felisa proponuje samorządom prowadzenie lokalnej polityki podatkowej, z której dochody prawdziwie własne pozwolą na finansowanie różnych lokalnych potrzeb, np. dodatkowych zajęć w szkole czy zakupu radiowozu. Pozostaje tylko pytanie, czy zaproponowane przez nich rozwiązania to dobry sposób na wzmocnienie samodzielności gmin? Jaki byłby rachunek zysków i strat takich zmian? Jakie bariery widzą lokalne władze?

Publikujemy propozycję tego zespołu wraz z komentarzami zaproszonych przez nas ekspertów: Jana Macieja Czajkowskiego (Uniwersytet Łódzki, b. prezydent Zgierza), dr hab. Adama Gendźwiłła (Wydział Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego) i dr hab. Agnieszki Kopańskiej (Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego). Mamy nadzieję, że nasza publikacja rozpocznie poważną dyskusję o finansowaniu samorządu.

*forumIdei Fundacji im. Stefana Batorego*

<sup>2</sup> M. Lackowska i in., *Indeks Samorządności. Druga edycja 2023*, Warszawa 2023, s. 7–8, <https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2023/04/Indeks-Samorzadnosci-2023.pdf>.

o ograniczenie uznaniowości w ustalaniu wysokości transferów z sektora rządowego do budżetów JST oraz zniesienie ograniczeń w swobodnym kształtowaniu struktury wydatków budżetów JST.

Przy wprowadzaniu zmian w finansach samorządu terytorialnego, związanych z poszerzeniem zakresu władztwa podatkowego gmin, kluczowym problemem jest reforma podatku od nieruchomości, a zwłaszcza jego konstrukcji z systemu powierzchniowego na bardziej efektywny. Opodatkowanie nieruchomości zakładające alternatywne sposoby ustalania stawek podatkowych w systemie powierzchniowym oraz strefowanie stawek podatkowych jest wydajniejsze fiskalnie, stymuluje rozwój lokalnych rynków nieruchomości i ułatwia władzom samorządowym aktywizację gospodarczą oraz racjonalizację zagospodarowania przestrzeni. Wzmocnienie znaczenia podatku od nieruchomości w systemie zasilania finansowego JST byłoby przejawem uwzględnienia i respektowania jednej z zasad podziału źródeł dochodów publicznych między budżetem państwa a budżetami jednostek samorządu terytorialnego – chodzi tutaj o powiązanie źródeł dochodów z miejscem ich powstawania. Przejawem respektowania tej zasady jest to, że w strukturze dochodów podatkowych budżetów JST występują daniny związane z opodatkowaniem nieruchomości (gruntów, budynków, budowli, użytków rolnych, terenów leśnych) położonych na danym terenie i udziały w podatkach dochodowych od podatników mieszkających oraz działających na tym terytorium. Podstawową cechą tych dochodów jest to, że pochodzą one ze źródeł znajdujących się na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego i zostały przekazane tej jednostce w całości i bezterminowo.

## Stan obecny

### Charakterystyka podatku od nieruchomości

Podatek od nieruchomości jest w Polsce najważniejszym podatkiem lokalnym. Charakterystyczne są dla niego m.in. ścisłe powiązanie z obszarem,

### Streszczenie

W Polsce od prawie 30 lat są postulowane zmiany w podatku od nieruchomości – podatku, który istotnie wpływa na potencjał dochodów samorządowych i stanowi stabilną część dochodów własnych gmin. Powraca także dyskusja na temat wprowadzenia podatku od wartości nieruchomości, chociaż nie jest to możliwe do zrealizowania w najbliższym czasie. Nie może on bowiem prawidłowo funkcjonować bez odpowiedniej infrastruktury informatycznej oraz gromadzonych i na bieżąco aktualizowanych danych na temat nieruchomości. Co więcej, wprowadzenie takiej daniny – oprócz spełnienia określonych wymogów formalnych i organizacyjnych – wymaga akceptacji społeczeństwa.

Ewentualna reforma powinna być w związku z tym realizowana poprzez etapowe przekształcenia obecnie funkcjonującego podatku.

W pierwszej kolejności należy zdefiniować na nowo budynek i budowlę, a także ujednoczyć zasady opodatkowania garaży w budynkach mieszkalnych. Wynika to z wyroków TK z 4 lipca oraz 18 października 2023 roku.

Między obecnym systemem opodatkowania nieruchomości a systemem opartym na wartości nieruchomości jest – zdaniem ekspertów – miejsce do zagospodarowania i dokonania istotnych modyfikacji. Dlatego w niniejszej ekspertyzie przedstawione są określone warianty zmian wykraczające poza obowiązujące przepisy regulujące opodatkowanie nieruchomości:

- Koncepcja zmiany wysokości kwotowych stawek podatku oraz mechanizmu ich ustalania w kolejnych latach. Należy przeanalizować dotychczasowe wysokości stawek podatkowych dla poszczególnych kategorii podatkowych, a następnie skorygować ich wartość. Zmniejszeniu powinna ulec dysproporcja w ciężarze podatkowym między nieruchomościami mieszkalnymi i związanymi z prowadzeniem działalności gospodarczej. Do rozważenia są również zmiana zasad waloryzacji górnych

na którym obowiązuje, oraz stosunkowo prosta konstrukcja. Podatek stanowi istotną kategorię źródeł dochodów własnych – decydujących o zakresie samodzielności dochodowej samorządów gminnych. Jego konstrukcję określono w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych<sup>3</sup> (dalej u.p.o.l.). Generalnie podstawą opodatkowania jest wielkość powierzchni: zarówno dla gruntów, jak i budynków (tu tzw. powierzchnia użytkowa). Wyjątkiem są budowle, w których podstawą opodatkowania jest ich wartość (amortyzacyjna lub w przypadku budowli, od których nie dokonuje się odpisów amortyzacyjnych – wartość rynkowa określona przez podatnika). Wysokość podatku jest wyznaczana przez rady gmin w formie stosownej uchwały. Rady gmin w ramach przyznanego im władztwa podatkowego mają prawo do samodzielnego kształtowania stawek – mogą je obniżać lub utrzymywać na „ustawowym” poziomie. Podatek jest płatny w czterech ratach przez osoby fizyczne i w ratach miesięcznych przez osoby prawne.

stawek podatkowych i przyjęcie jako punktu odniesienia innego niż inflacja wskaźnika makroekonomicznego.

- Koncepcja strefowania podatkowego, na poziomie regionów, podregionów oraz w obrębie gminy. W przypadku zróżnicowania terytorialnego wykorzystywano by określone wskaźniki odzwierciedlające odmiennosc wybranych obszarów. Z kolei w przypadku strefowania w obrębie gminy zróżnicowanie wewnątrzgminne wynikałoby z różnej dostępności usług publicznych.

Celem przedstawionych w ekspertyzie rozwiązań jest wskazanie możliwego kierunku zmian w systemie opodatkowania nieruchomości w Polsce. Pozwoliłoby to na wzmocnienie systemu podatków lokalnych poprzez zwiększenie ich wydajności fiskalnej oraz wykorzystanie ich funkcji pozafiskalnych do wspierania i pobudzenia rozwoju lokalnego.

## Mankamenty prawne obowiązujących regulacji

W tej części opracowania wskazano mankamenty obowiązujących przepisów regulujących opodatkowanie nieruchomości, które mogą być usunięte w wyniku ich nowelizacji, bez konieczności opracowania i uchwalenia nowych ustaw<sup>4</sup>. Chodzi tu przede wszystkim o ustawę o podatkach i opłatach lokalnych. Niektóre z tych nowelizacji muszą być wprowadzone z uwagi na wyroki Trybunału Konstytucyjnego (TK) kwestionujące zgodność z Konstytucją niektórych przepisów u.p.o.l.

- Niezgodna z art. 84 i 217 Konstytucji jest definicja budowli w podatku od nieruchomości (art. 1a ust. 1 pkt 2 u.p.o.l.). Zostało to stwierdzone w wyroku TK z 4 lipca 2023 (SK/41). **TK słusznie podniósł, że przepisy prawa podatkowego muszą w sposób precyzyjny określać przedmiot opodatkowania, czego nie zapewnia obecne odesłanie do otwartej definicji budowli zawartej w prawie budowlanym. Poza tym „przepisy prawa budowlanego” to nie tylko ustawa – Prawo budowlane, ale także przepisy podstawowe, które nie mogą być podstawą ustalania przedmiotu opodatkowania.** Trybunał nakazał też zmianę definicji budynku. W efekcie na nowo trzeba zdefiniować zarówno „budowlę”, jak i „budynek”, bez odwoływania się do ustaw niepodatkowych.
- Niezgodne z art. 217 i 84 Konstytucji jest opodatkowanie garaży zlokalizowanych w budynkach mieszkalnych stawkami innymi niż tzw. stawki mieszkalne (art. 1a ust. 1 pkt 1 w związku z art. 2 ust. 1 pkt 2, w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a i e u.p.o.l.). Stwierdził to TK w wyroku z **18 października 2023 (SK 23/19)**. **Zdaniem Trybunału wskazane przepisy ustawy są niekonstytucyjne**

<sup>3</sup> Ustawa z 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 70 ze zm.).

<sup>4</sup> Szerzej na ten temat: L. Etel, R. Dowgier, *Podatki i opłaty lokalne. Czas na zmiany*, Białystok 2013, s. 113 i nast., <https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/489/1/Book%20Dowgier%20Etel.pdf>; P. Felis i in., *Opodatkowanie nieruchomości w Polsce na tle systemów europejskich. Wybrane problemy i propozycje zmian*, Warszawa 2022, s. 50 i nast., <https://infin.gov.pl/wp-content/uploads/2023/03/Raport-Opodatkowanie-nieruchomosci.pdf>.

**w zakresie, w jakim umożliwiają opodatkowanie garażu znajdującego się w budynku mieszkalnym stawkami wyższymi niż przewidziane dla budynków mieszkalnych.**

- Kolejnym mankamentem obowiązującej ustawy (art. 4 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l.) jest brak precyzyjnych kryteriów pozwalających na stwierdzenie, jakie elementy składowe budowli są opodatkowane. Chodzi tu o opodatkowanie części budowlanej i części technicznej budowli. Problem dotyczy np. stacji transformatorowych, wież telekomunikacyjnych, farm fotowoltaicznych, kolejek linowych czy myjni samochodowych.
- Znaczącym problemem jest zróżnicowanie podstaw opodatkowania budowli (wartość amortyzacyjna brutto – art. 4 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l.) i budynków (powierzchnia użytkowa – art. 4 ust. 1 pkt 2 u.p.o.l.). Duże różnice w wysokości podatku prowadzą do ciągłych sporów dotyczących uznania za budynek lub budowlę takich obiektów, jak kontenery telekomunikacyjne, silosy, zbiorniki czy magazyny.
- W obowiązującej ustawie zbyt duże są różnice w wysokości podatku między poszczególnymi rodzajami budynków podlegających opodatkowaniu (art. 5 ust. 1 pkt 2 u.p.o.l.). Dotyczy to zwłaszcza budynków mieszkalnych i tzw. budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Stawka maksymalna podatku od budynków mieszkalnych w 2024 roku wynosi 1,15 zł za m<sup>2</sup>, a dla budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – 33,10 zł za m<sup>2</sup>.
- W u.p.o.l. nie ma definicji budynku mieszkalnego, co prowadzi do problemów z ustaleniem stawek dla budynków, w których znajdują się lokale mieszkalne i niemieszkalne. Nie wiadomo też, jak opodatkować grunt pod takim budynkiem. Liczne spory dotyczą takich obiektów, jak budynki letniskowe, zamieszkałe budynki w ogrodach działkowych czy zamieszkałe budynki gospodarcze.
- W obowiązujących przepisach zbyt duże są także różnice w opodatkowaniu użytków rolnych i gruntów objętych podatkiem od nieruchomości. Podatek rolny (równowartość ceny 2,5 q żyta za 1 hektar) jest świadczeniem „symbolicznym” w stosunku do podatku od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (1,34 zł za 1 m<sup>2</sup> w 2024 roku). W takiej sytuacji często dochodzi do nabywania użytków rolnych w celach inwestycyjnych i kapitałowych, bez przekwalifikowania gruntów na cele nierolnicze. Jest to ułatwione w związku z tym, że użytki rolne podlegające podatkowi rolnemu nie muszą być wykorzystywane do prowadzenia działalności rolniczej. Zdarza się także utrzymywanie na terenie miast wielohektarowych „gospodarstw rolnych”, gdzie nie ma prowadzonej działalności rolniczej.
- Zmian wymagają przepisy określające podatnika podatku od nieruchomości (art. 3 u.p.o.l.). Największym problemem jest ustawowy obowiązek (z pewnymi wyjątkami) solidarnego opodatkowania współwłaścicieli nieruchomości. Jest to widoczne zwłaszcza przy opodatkowaniu nieruchomości stanowiących współwłasność osób fizycznych i osób prawnych, z których każdy musi złożyć deklarację na podatek ze wykazaną całą kwotą podatku. Sprecyzowania wymagają też przepisy określające podatników mających w posiadaniu nieruchomości państwowe lub samorządowe (trwali zarządcy).
- Należy doprecyzować zasady opodatkowania nieruchomości przedsiębiorców podlegających opodatkowaniu najwyższymi stawkami (art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l.). Obowiązująca definicja nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej była już dwukrotnie przedmiotem wyroków TK (SK 13/15 i SK 39/19), które nie tylko nie rozwiązały wątpliwości związanych z jej rozumieniem, ale wręcz – jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 15 grudnia 2021 roku (III FSK 4061/21) – wątpliwości te spotęgowały. Problem dotyczy zwłaszcza osób fizycznych, które są przedsiębiorcami i mają majątek osobisty.
- Sprecyzowania wymaga też pojęcie gruntów i budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej (art. 2 ust. 2 i art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b u.p.o.l.). Brak tej definicji skutkuje ciągłymi sporami co do tego, jakie okoliczności świadczą np. o zajęciu użytku rolnego na prowadzenie

działalności gospodarczej, a to powoduje opodatkowanie tego gruntu najwyższymi stawkami podatku od nieruchomości.

- Konieczne są zmiany w katalogu zwolnień od podatku od nieruchomości oraz w trybie ich wprowadzania i rekompensowania skutków finansowych (art. 7 u.p.o.l.). W chwili obecnej zwolnienia te są wprowadzane przez ustawodawcę bez stosownych rekompensat dla gmin, tracących dochody z podatku od nieruchomości (np. zwolnienie infrastruktury kolejowej). Nie wiadomo, po co zwolnienia wprowadzane przez radę gminy są ustawowo ograniczone do zwolnień przedmiotowych.
- Nie funkcjonuje prawidłowo ewidencja gruntów i budynków, z której dane są niezbędne do opodatkowania nieruchomości. Można zauważyć duże opóźnienia w aktualizacji klasyfikacji gruntów. Nie ma w niej uwidocznionych wszystkich budynków. W ewidencji powinna być także zamieszczana informacja o znajdujących się na działkach obiektach budowlanych – budowlach, co znakomicie ułatwiłoby ich opodatkowanie.

## Znaczenie fiskalne podatku od nieruchomości

Podatek od nieruchomości jest jednym z ważniejszych źródeł dochodów własnych gmin i najważniejszym podatkiem lokalnym. W latach 2018–2022 wpływ z tego tytułu wynosił średnio 24,9 mld zł, co odpowiadało około 10% wszystkich dochodów gminnych (tabela 1). Udział wpływów z podatku w szeroko rozumianych dochodach własnych (razem z udziałami w podatkach dochodowych) wynosił średnio 20,2%, natomiast jeśli z dochodów własnych zostaną wyeliminowane środki z PIT i CIT, to dochody z podatku od nieruchomości stanowią będą średnio 35,9%.

**Tabela 1. Dochody gmin (razem z miastami na prawach powiatu) w latach 2018–2022**

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	2022
	mln zł				
Dochody ogółem	206 933	229 056	249 405	274 529	282 010
w tym: dochody własne	104 942	113 545	121 693	132 173	145 799
- udziały w PIT i CIT	46 881	51 738	50 935	57 878	62 344
- podatek od nieruchomości	22 617	23 299	24 216	26 117	28 058
- pozostałe	40 671	44 226	52 107	54 482	55 397
	%				
Dochody ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
w tym: dochody własne	50,7	49,6	48,8	48,2	51,7
- udziały w PIT i CIT	22,7	22,6	20,4	21,1	22,1
- podatek od nieruchomości	10,9	10,2	9,7	9,5	9,9
- pozostałe	19,7	19,3	20,9	19,8	19,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.



Najwięcej środków z podatku od nieruchomości zasila budżety miast na prawach powiatu. W latach 2018–2022 dochody tych jednostek z podatku od nieruchomości wynosiły średniorocznie 9,5 mld zł, co stanowiło 96,2% dochodów z podatków lokalnych. Bardzo wysoki odsetek dochodów z podatku od nieruchomości we wpływach z podatków lokalnych odnotowały także gminy miejskie (średnio 95,6%). W gminach tych udział wpływów z tego podatku w całkowitych dochodach budżetowych był najwyższy i wynosił 12,4%. Najmniejsze znaczenie fiskalne podatek od nieruchomości ma w gminach wiejskich. W latach 2018–2022 wpływy z tego tytułu stanowiły 8,7% dochodów ogółem i 78,0% dochodów z podatków lokalnych.

Polityka podatkowa gmin to jeden z czynników determinujących wydajność fiskalną podatków lokalnych. Wyznacznik swobody i możliwości kreowania własnej polityki stanowi tzw. władztwo podatkowe. W Polsce jest ono znacznie ograniczone i sprowadza się do określania wysokości stawek podatków lokalnych w ustawowo wyznaczonych granicach i do stosowania preferencji podatkowych (przede wszystkim zwolnień przedmiotowych innych niż zawarte w ustawach). Gminy nie mają zatem pełnej swobody kształtowania wysokości stawek żadnego lokalnego podatku. Ponadto w podatku od środków transportowych w przepisach ustawy zawarto wymóg określenia wysokości stawki w granicach minimalnych. W przypadku większości podatków lokalnych przyjęto rozbudowany katalog preferencji podatkowych, co z jednej strony ogranicza dochody gmin, z drugiej natomiast minimalizuje wykorzystanie innych – poza obniżaniem górnych stawek podatkowych – instrumentów władztwa podatkowego. Najczęściej wykorzystywanym instrumentem władztwa podatkowego jest obniżanie maksymalnych stawek podatkowych, co odpowiada za około 70% wartości utraconych dochodów gmin z podatku od nieruchomości. Wykorzystanie wszystkich instrumentów władztwa podatkowego skutkuje zaś zmniejszeniem wykonanych dochodów z podatku od nieruchomości o około 14%. Szczegółowe dane dla lat 2018–2022 zaprezentowano w tabeli 2.

Skutki prowadzonej polityki podatkowej związane są także z systemem mechanizmów wyrównawczych. Wskaźnik dochodów podatkowych stanowiący podstawę wyliczeń kwoty subwencji ogólnej uwzględnia bowiem m.in. wielkość dochodów z podatku od nieruchomości z zastosowaniem górnych stawek podatkowych i z uwzględnieniem skutków zastosowanych ulg. Przy obliczaniu gminnych dochodów podatkowych pod uwagę bierze się wielkości potencjalne, a więc te, które są możliwe do uzyskania, a nie te, które się faktycznie realizuje. Te potencjalne wielkości mogą jednak realnie oddziaływać na sytuację finansową zamożniejszych gmin, m.in. poprzez ich wpływ na wielkość wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej (tzw. janosikowe).

**Tabela 2. Wykorzystanie instrumentów władztwa podatkowego przez gminy w zakresie podatku od nieruchomości w latach 2018–2022 (w mln zł)**

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	2022
Obniżenie górnych stawek podatkowych	2 217,5	2 324,0	2 034,3	2 350,7	2 341,7
Zwolnienia przedmiotowe	721,2	740,2	840,7	811,0	775,1
Umorzenie zaległości podatkowych	85,8	65,4	140,2	135,9	97,7
Rozłożenie na raty, odroczenie terminu płatności	109,8	100,3	167,6	145,1	131,1

Potrącenia	3,2	10,2	8,3	5,1	4,9
Suma	3 137,5	3 240,1	3 191,1	3 447,8	3 350,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów z informacji rocznych udostępnianych na stronie: <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe> (dostęp: 10 listopada 2023).

## Konsekwencje dla podatników

We wcześniejszych częściach opracowania wskazano szereg elementów konstrukcyjnych podatku od nieruchomości, które powinny być doprecyzowane lub nawet ponownie zdefiniowane. Brak działań w tym obszarze jest źródłem niepewności wśród podatników, może prowadzić do nadmiernego opodatkowania i być przedmiotem długoletnich postępowań sądowych.

Obecnie obowiązujący w Polsce system generuje niesprawiedliwe obciążenie podatników. Podatek od nieruchomości nie może być postrzegany tylko jako opodatkowanie własności, ale przede wszystkim, w świetle teorii ekwiwalencji, jako swoista zapłata za dobra publiczne dostarczane przez JST – takie jak dostęp do sieci kanalizacyjnej, komunikacja miejska, dostęp do dóbr kultury, dostępność infrastruktury oświatowej czy ochrony zdrowia. Obecny sposób określania zobowiązań podatkowych nie różnicuje stawek podatkowych w zależności od dostępności wymienionych dóbr publicznych – osoba posiadająca apartament w bardzo dogodnej lokalizacji płaci podatek w takiej samej wysokości (za m<sup>2</sup>) jak osoba mieszkająca w peryferyjnej części miasta, gdzie infrastruktura może być niedostatecznie rozwinięta. Można to więc interpretować jako swoisty transfer na rzecz mieszkańców prestiżowych lokalizacji. W funkcjonującej w Polsce formie system powierzchniowy nie nawiązuje również do sytuacji majątkowej podatnika. Naliczanie podatku w zależności od powierzchni, a nie np. od wartości nieruchomości, w uprzywilejowanej pozycji stawia właścicieli małych, ale mających wysoką wartość nieruchomości, a obciąża właścicieli dużych powierzchni, nawet jeśli są to nieruchomości stare i w znacznej mierze zniszczone.

Drugą istotną kwestią jest nierównomierne rozłożenie ciężarów między podatników będących osobami fizycznymi a tych, którzy są przedsiębiorcami, przy jednoczesnym niedoprecyzowaniu cech decydujących o tym, czy nieruchomość jest związana z prowadzeniem działalności gospodarczej. Istniejące bardzo duże zróżnicowanie stawek podatkowych dla tych dwóch kategorii podatników trudno uzasadnić tym, że przedsiębiorcy w większym stopniu korzystają z dostępnej infrastruktury, w praktyce bowiem często finansują jej elementy we własnym zakresie. Stawki podatkowe dla przedsiębiorców nie nawiązują również do potencjału danej nieruchomości do generowania przychodów – a więc są niezależne od lokalizacji, dostępności wspomnianej infrastruktury czy branży (choć w tym przypadku występuje pewne zróżnicowanie stawek podatkowych). Nie nawiązują także do sytuacji podatnika, np. do wielkości przedsiębiorstwa czy osiągniętych przychodów.

## Rynek mieszkaniowy

Do oceny rynku mieszkaniowego konieczne jest rozpatrzenie w pierwszej kolejności kategorii zaspokajania potrzeb, a więc przyjrzenie się istniejącym zasobom. Zgodnie z danymi Narodowego Spisu Powszechnego (NSP) z 2021 roku liczba mieszkań w Polsce, uwzględniająca zarówno budownictwo wielorodzinne, jak i jednorodzinne, wynosi 15,3 mln (w tym 12,5 mln zamieszkałych), co stanowi wzrost w okresie 10-letnim o prawie 14%<sup>5</sup>. W tym samym czasie liczba gospodarstw domowych wyniosła 12,6 mln, a zaobserwowany wzrost tej liczby w porównaniu z 2011 rokiem wyniósł 3%, co stanowiło

5 GUS, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Raport z wstępnych wyników*, Warszawa 2022.



360,5 tys. jednostek<sup>6</sup>. Na podstawie tych wyników można by stwierdzić, iż luka mieszkaniowa w kraju w zasadzie nie istnieje, tym bardziej że poprawił się również wskaźnik przeciętnej liczby osób w gospodarstwie domowym z 3,14 w 2011 roku na 2,99 w 2021. Co ciekawe, zgodnie z publikacją wyników z 2011 roku, porównanie liczby gospodarstw domowych (13,6 mln<sup>7</sup>) z liczbą mieszkań (13,5 mln, w tym 12,5 mln zamieszkałych<sup>8</sup>) wskazuje na już istniejącą lukę mieszkaniową, sięgającą ponad 1 mln, a jeszcze nie uwzględnia jakości zasobu mieszkaniowego<sup>9</sup>. Przyczyną takiej rozbieżności w przedstawionych wartościach jest zastosowanie w 2021 roku nowej definicji gospodarstwa domowego, uwzględniającej kryterium mieszkaniowe. Oznacza to, że „wszystkie osoby mieszkające w jednym mieszkaniu są uważane za członków tego samego gospodarstwa domowego”<sup>10</sup>, podczas gdy w poprzedniej edycji badania „dla wyodrębniania gospodarstw domowych w mieszkaniach stosowane było kryterium ekonomiczne, tj. wspólnego utrzymywania się osób zamieszkujących razem, co oznaczało, że w jednym mieszkaniu mogło być więcej niż jedno gospodarstwo domowe”<sup>11</sup>. Jeśli weźmiemy pod uwagę spadek liczby osób w gospodarstwach domowych według badania z 2021 roku, co można potraktować jako trend, a także rosnącą liczbę rozwodów (w 2021 roku 360 na 1000 nowo zawartych małżeństw<sup>12</sup>), dodatnie saldo migracji Polaków (w 2021 roku 3,4 tys.<sup>13</sup>) oraz napływ osób z zagranicy, w tym z Ukrainy, możemy stwierdzić, iż luka mieszkaniowa nadal w Polsce istnieje, jest jedynie obecnie trudniejsza do oszacowania.

Struktura budownictwa mieszkaniowego w Polsce z 2022 roku została zaprezentowana w tabeli 3.

**Tabela 3. Budynki według typu**

Wyszczególnienie	2021	Zmiana w stosunku do 2011 roku	Udział niezamieszkałych budynków
Budynki	6 947,8 tys.	14,9%	10,4%
w tym:			
mieszkalne jednorodzinne	6 360,8 tys.	16,1%	
mieszkalne wielomieszkaniowe	558,4 tys.	4,2%	
pozostałe, tj. budynki zbiorowego zakwaterowania, niemieszkalne (oraz budynki nieustalonego typu), w których znajdują się mieszkania	28,6 tys.	-5,6%	

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Raport z wstępnych wyników*, Warszawa 2022, s. 51.

6 GUS, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Rodziny – wyniki wstępne NSP 2021*, Warszawa 2023.

7 GUS, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011. Gospodarstwa domowe i rodziny. Charakterystyka demograficzna*, Warszawa 2014.

8 GUS, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011. Mieszkania*, Warszawa 2013.

9 Przykładowo: w liczbie zamieszkałych mieszkań prawie 9% stanowiły te oddane do użytku przez 1918 rokiem, zaś ponad 8% nie było wyposażonych w łazienkę.

10 GUS, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021*, op. cit., s. 4.

11 Ibidem, s. 4–5.

12 GUS, *Rocznik demograficzny*, Warszawa 2022, s. 230.

13 Ibidem, s. 27.

Spośród 558,4 tys. budynków wielomieszkaniowych liczba mieszkań wyniosła 8609,9 tys., zaś mieszkań w budynkach jednorodzinnych – 6681,6 tys.<sup>14</sup> Największą przeciętną powierzchnię użytkową mieszkania odnotowano w województwach podkarpackim (82,9 m<sup>2</sup>), wielkopolskim (81,1 m<sup>2</sup>) oraz opolskim (80,7 m<sup>2</sup>), zaś najmniejszą – w województwach dolnośląskim (69,8 m<sup>2</sup>), zachodniopomorskim (69,3 m<sup>2</sup>) oraz warmińsko-mazurskim (68,9 m<sup>2</sup>)<sup>15</sup>. W 2021 roku 10,4% budynków stanowiły budynki niezamieszkałe, co oznacza około 723 tys. budynków. Spośród wszystkich mieszkań zaś 12,1% stanowiły mieszkania niezamieszkałe, co z kolei oznacza ponad 1856 tys. lokali<sup>16</sup>. „Największy odsetek mieszkań niezamieszkałych odnotowano w województwach: małopolskim (14,8%), podlaskim (14,7%) oraz lubelskim i świętokrzyskim (po 13,5%). Najmniejszy natomiast był on w województwach: opolskim (8,9%), lubuskim (9,6%) i kujawsko-pomorskim (9,7%)”<sup>17</sup>.

Wziąwszy pod uwagę powyższe wartości, a także istniejącą lukę mieszkaniową w Polsce, można jednoznacznie stwierdzić, iż w kraju zapotrzebowanie na nieruchomości mieszkaniowe stale istnieje, jednakże tylko wówczas, gdy mówimy o popycie realnym, a więc odnoszącym się do chęci zakupowych przy określonym poziomie dochodu. Zmienia się natomiast poziom popytu efektywnego, wyrażanego przez możliwości zakupowe. Na jego ograniczenia w latach 2021–2023 wpływała w szczególności polityka kredytowa, związana ze zmianami stóp procentowych przez Radę Polityki Pieniężnej oraz zmianami bufora oceny zdolności kredytowej przez KNF. Wsparcie tego sektora ze strony państwa w postaci programu Bezpieczny Kredyt 2% pokazało, jak ważnym czynnikiem wpływającym na zakup nieruchomości jest możliwość finansowania poprzez kredyt hipoteczny. Obserwowaliśmy dynamikę sprzedaży tych produktów bankowych w wysokości 47,6% r/r w lipcu 2023, 136,7% r/r w sierpniu 2023 oraz 232,6% r/r we wrześniu 2023 roku. W sposób bezpośredni wiązała się z tym większa sprzedaż lokali mieszkalnych, gdzie w udziale nabywców stopniowo malały zakupy inwestorskie (z 45% w II kwartale 2023 roku na 37% w III kwartale 2023<sup>18</sup>), za gotówkę, na poczet zakupów na własne potrzeby mieszkaniowe. Konsekwencje wsparcia rządowego były widoczne również w przypadku zakupów niewspieranym programem, z uwagi na obawę przed wzrostem cen oraz bardzo niską podaż lokali.

Począwszy od trzeciego kwartału 2023 roku, na rynku mieszkaniowym stopniowo uwalniany jest odroczone w 2022 i na początku 2023 roku popyt, jednakże dzieje się to przy jednoczesnym wzroście cen nieruchomości na wszystkich największych rynkach regionalnych w Polsce. Zmieniają się natomiast zasady gry, gdyż do kupujących w postaci osób fizycznych coraz bardziej dynamicznie dołączają inwestorzy polscy i zagraniczni, w tym fundusze inwestycyjne, dla których lokale mieszkalne w Polsce nadal są stosunkowo tanie, jeśli się uwzględni kurs walutowy, poziom inflacji w kraju inwestora i wysokość zarobków.

Dziś do największych wyzwań, z jakimi musi zmierzyć się rynek nieruchomości, należy zaliczyć dostępność mieszkań (w sensie ekonomicznym), co w szczególności dotyczy osób pokrywających tzw. lukę czynszową<sup>19</sup>. Jednym ze skutków braku możliwości finansowych w tym zakresie jest rosnąca liczba młodych ludzi zamieszkujących z rodzicami, zaś do głównych przyczyn tego stanu rzeczy należy zaliczyć wysoki koszt kapitału obcego oraz rosnące ceny mieszkań, które to wzrosty znacznie przewyższają poziom inflacji i są zgodne ze wzrostem wynagrodzeń. Wprawdzie rozwiązaniem może być polityka

14 GUS, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Raport z wstępnych wyników*, op. cit., s. 52.

15 Ibidem, s. 53.

16 Ibidem, s. 54.

17 Ibidem, s. 53.

18 Barometr Metrohouse & Credipass 2023, II kw., nr 17, s. 9 oraz Barometr Metrohouse & Credipass 2023, III kw., nr 18, s. 10.

19 Osoby, które zarabiają za mało, by dostać kredyt hipoteczny lub wynająć mieszkanie po cenach rynkowych, i jednocześnie za dużo, by zakwalifikować się do najmu mieszkania z zasobu komunalnego.

rządowa skierowana w stronę wsparcia najmu, jednak ten jest dziś na tyle drogi, iż pokrywa w dużej mierze koszt raty kredytu, nawet w okresie wysokich stóp procentowych, co skutecznie zniechęca do wyboru tej formy zamieszkiwania. Obniżeniom stawek najmu nie pomaga rosnąca liczba pustostanów, które to zjawisko dotyczy w szczególności dużych miast, jak wynika z analizy zasobów komunalnych. Według danych GUS, zaprezentowanych przez Obserwatorium Polityki Miejskiej, w 2016 roku w mieszkaniowych zasobach gmin notowano 49,2 tys. pustostanów, 54,2 tys. w 2018 i 63,7 tys. w 2020 roku<sup>20</sup>. Lokalna polityka podatkowa, wraz ze wsparciem ze strony rządu, mogłaby przyczynić się do uwolnienia tego zasobu poprzez zebranie środków finansowych na doprowadzenie stanu technicznego niezamieszkałych lokali mieszkalnych do użytku.

Rynek nieruchomości mieszkaniowych w Polsce u progu 2024 roku niesie ze sobą zarówno korzyści, jak i wyzwania. Wzrost cen nieruchomości może zmniejszać dostępność mieszkań dla młodszych i mniej zamożnych osób. Z drugiej strony rozwijający się rynek deweloperski oferuje wiele nowych inwestycji oraz innowacyjne rozwiązania architektoniczne i energetyczne. W przyszłości monitorowanie i dostosowywanie polityki mieszkaniowej, rozwijanie infrastruktury oraz inwestycje w sektorze mieszkaniowym staną się kluczowymi kwestiami dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju rynku nieruchomości mieszkaniowych w Polsce.

## Propozycje zmian i przekształceń podatku od nieruchomości

### Kierunki zmian obowiązujących przepisów regulujących opodatkowanie nieruchomości

W tej części opracowania przedstawiono możliwe do zrealizowania propozycje zmian obowiązujących przepisów regulujących opodatkowanie nieruchomości, bez konieczności wprowadzenia gruntownej reformy. Propozycje dotyczą „udoskonalenia” źle funkcjonujących regulacji wskazanych w orzecznictwie sądowym i piśmiennictwie. Do zmian najpilniejszych, które muszą być uchwalone w 2024 roku, należy zaliczyć wprowadzenie nowych definicji budynku i budowli oraz ujednoczenie zasad opodatkowania garaży w budynkach mieszkalnych. Potrzeba ich wprowadzenia wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 4 lipca 2023 (sygn. akt SK 14/21) i wyroku TK z 18 października 2023 roku (sygn. akt SK 23/19).

- **W art. 1a ust. 1 u.p.o.l. powinny być wprowadzone nowe definicje budowli i budynku<sup>21</sup>. TK w uzasadnieniu wyroku z 4 lipca 2023 roku sformułował warunki, jakie musi spełniać nowa definicja budowli na potrzeby opodatkowania. Powinna to być definicja legalna budowli zawarta w u.p.o.l., bez odwołań do ustaw spoza prawa podatkowego. Powinna zostać zmieniona także definicja budynku, gdzie znajduje się odesłanie do przepisów prawa budowlanego. Nowe definicje powinny wskazywać, że zarówno budowla, jak i budynek to obiekty wymienione w załącznikach do u.p.o.l. z podaniem symboli Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT). W ten sposób, dzięki zdefiniowaniu nie tylko budowli, lecz także budynków w oparciu o klasyfikację, zostaną ograniczone ciągle spory dotyczące tego, czy dany obiekt jest budynkiem, czy budowlą (np. kontenery telekomunikacyjne, silosy, stadiony, stacje transformatorowe). Zminimalizowane zostaną też problemy dotyczące tego, czy dany obiekt jest budowlą, czy urządzeniem**

<sup>20</sup> A. Muzioł-Węclawowicz, K. Nowak, *Miasta jako gospodarze zasobów mieszkaniowych*, Warszawa–Kraków 2023, s. 49, <https://irmir.pl/wp-content/uploads/2023/10/Miasta-jako-gospodarze-zasobow-mieszkaniowych.pdf>.

<sup>21</sup> Szerzej: L. Eteł, *Definicja budowli nie jest zgodna z Konstytucją*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2023, nr 9, s. 37–41.

niepodlegającym opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Jeżeli nie ma takiego urządzenia wymienionego w załącznikach – nie podlega ono opodatkowaniu. Identyfikacja budowli przy pomocy wynikającego z załącznika symbolu KŚT umożliwi też ustalenie, które części budowli należy uwzględniać pod względem ich wartości przy ustalaniu podstawy opodatkowania (wartości amortyzacyjnej brutto).

- W art. 1a ust. 1 u.p.o.l. powinna być wprowadzona definicja budynku mieszkalnego. Garaż w budynku mieszkalnym – jak wskazał TK w powołanym wyroku z 18 października 2023 roku – powinien być opodatkowany według najniższych stawek, tzw. mieszkalnych. Wymaga to określenia, co to jest budynek mieszkalny. Pojęcie zostało zdefiniowane w KŚT. Budynki mieszkalne to zatem „obiekty budowlane, których co najmniej połowa całkowitej powierzchni użytkowej jest wykorzystywana do celów mieszkalnych. W przypadkach, gdy mniej niż połowa całkowitej powierzchni użytkowej wykorzystywana jest na cele mieszkalne, budynek taki klasyfikowany jest jako niemieszkalny zgodnie z jego przeznaczeniem”. Przeniesienie tej definicji KŚT do u.p.o.l. umożliwi stosowanie tzw. stawek mieszkalnych do garaży znajdujących się w takich budynkach mieszkalnych.
- Konieczne jest ujednoczenie konstrukcji trzech podatków obciążających grunty (tj. podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego). Dotyczy to zwłaszcza ustawowego sposobu określenia podmiotu podatku, zwolnień i ulg podatkowych, nieruchomości niepodlegających opodatkowaniu, kompetencji organów samorządowych w zakresie kształtowania niektórych ich elementów oraz trybu i warunków płatności. Podatkiem od nieruchomości należy objąć użytki rolne położone na terenie miast (art. 2 ust 2 u.p.o.l.). Takie użytki rolne, położone w granicach miast, tracą charakter rolny i w związku z tym powinny podlegać opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości.
- Należy wyeliminować duże różnice w wysokości obciążenia podatkowego poszczególnych rodzajów nieruchomości. Działania w tym kierunku powinny zmierzać do urealnienia obciążenia podatkowego, zwłaszcza gruntów rolnych i leśnych, poprzez stopniowe zwiększanie obciążenia podatkiem rolnym i leśnym (eliminacja niektórych zwolnień i ulg, zwiększenie stawki podatkowej). Powinny być również zmniejszane różnice w wysokości opodatkowania w ramach poszczególnych podatków (np. między budynkami mieszkalnymi i związanymi z prowadzeniem działalności gospodarczej).
- Potrzebne jest przyjęcie wartości amortyzacyjnej jako podstawy opodatkowania, nie tylko do budowli, ale także amortyzowanych budynków. W ten sposób zostaną zlikwidowane spory dotyczące tego, czy dany obiekt jest budynkiem, czy budowlą, wynikające z dużej różnicy w wysokości podatku.
- W art. 1a ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. powinna być zmieniona definicja nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej poprzez wskazanie, że są to budynki, budowle i grunty wchodzące w skład przedsiębiorstwa w rozumieniu Kodeksu cywilnego.
- W art. 1a ust. 1 należy umieścić definicję gruntów i budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. Trzeba w niej wskazać, że są to grunty i budynki wykorzystywane faktycznie do wykonywania czynności związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.
- W art. 3 ust. 1 pkt 4 u.p.o.l. należy wskazać trwałego zarządcę jako podatnika podatku od nieruchomości. Ze zmienionego przepisu powinno wynikać, że w przypadku wydzierżawienia (wynajęcia) nieruchomości przez trwałego zarządcę na rzecz innej osoby jest ona podatnikiem podatku od nieruchomości.
- W art. 3 ust. 4 u.p.o.l. należy zmienić zasady opodatkowania współwłaścicieli. Współwłaściciele (współposiadacze) powinni być opodatkowani zgodnie z ich udziałami w nieruchomości, tak jak to ma miejsce w obowiązującym art. 3 ust. 4a i ust. 5 u.p.o.l. Powinno to być jednak – w odróżnieniu od wskazanych przepisów – uregulowane jako uprawnienie, z którego może, ale nie musi skorzystać organ podatkowy.

- Z art. 7 u.p.o.l. powinien wynikać nakaz rekompensowania gminom utraty wpływów z podatku od nieruchomości w wyniku wprowadzenia nowych zwolnień. Chodzi tu o zwolnienia wprowadzane w drodze zmian ustaw podatkowych, ale również innych ustaw, które skutkują tym, że następuje spadek wpływów z podatków (prawo budowlane, prawo energetyczne itp.).
- Konieczne są zmiany uprawnień rad gmin w kształtowaniu konstrukcji podatku od nieruchomości (art. 7 ust. 3 u.p.o.l.). Trzeba upoważnić radę do wprowadzenia zwolnień, ale nie ograniczać tego uprawnienia do zwolnień przedmiotowych. Zdecydowanie lepszym rozwiązaniem byłby ustawowy zakaz wprowadzania zwolnień podmiotowych. Zwolnienia przedmiotowe w czystej postaci są trudne do poprawnego zredagowania, co w praktyce rodzi niepotrzebne problemy. Zasadne jest przyznanie radom kompetencji wprowadzania zwolnień podatkowych uregulowanych w ustawie poprzez podjęcie stosownej uchwały. To rada gminy decydowałaby, które ze zwolnień ustawowych – z uwagi na specyfikę gminy – powinny być stosowane.
- Podatek od nieruchomości powinien być samodzielnie wyliczany przez wszystkich przedsiębiorców (w tym także osoby fizyczne) w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców. Doręczanie decyzji wymiarowych przedsiębiorcom – osobom fizycznym to niepotrzebny koszt ponoszony przez gminy. Trzeba też zwiększyć do 30 zł kwotę niewymierzania podatku od nieruchomości.
- Niezbędne jest urealnienie zapisów w ewidencji gruntów i budynków poprzez ich aktualizację (zwłaszcza klasyfikacji gruntów). W ewidencji powinny być ujęte wszystkie trwale z gruntem związane obiekty budowlane zlokalizowane na działce. W ten sposób ewidencja objęłaby podatkiem od nieruchomości większość przedmiotów opodatkowania.

## Warianty zmian wykraczające poza obowiązujące przepisy regulujące opodatkowanie nieruchomości

### Koncepcja zmiany wysokości kwotowych stawek podatku oraz mechanizmu ich ustalania w kolejnych latach

Obecnie funkcjonujący wielostawkowy system podatku od nieruchomości charakteryzuje się bardzo dużą dysproporcją w ciężarze podatkowym i zdecydowanie korzystniejszym, na tle nieruchomości komercyjnych, obciążeniem nieruchomości mieszkalnych. Maksymalne stawki przewidziane dla nieruchomości mieszkalnych są blisko dwudziestodwukrotnie (budynki) oraz dwukrotnie (grunty) niższe niż dla nieruchomości przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej. Nie jest to uzasadnione z punktu widzenia teorii optymalnego opodatkowania. Niniejsza koncepcja oznacza przeanalizowanie dotychczasowych wysokości stawek podatkowych dla poszczególnych kategorii podatkowych i rozważenie skorygowania ich wartości<sup>22</sup>. Możliwe do rozpatrzenia są m.in. następujące warianty<sup>23</sup>:

- podstawowy – powiązanie wysokości stawek dla budynków mieszkalnych z wysokością stawek dla budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej,
- techniczny – zmiana zasad waloryzacji górnych stawek podatkowych.

<sup>22</sup> Koncepcję taką przedstawił również E. Gołembiewski, burmistrz Kowala, wiceprezes Unii Miasteczek Polskich, członek Zespołu ds. Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego podczas prezentacji *Podatki i opłaty lokalne – czy konieczne są zmiany systemowe*, Forum Miasteczek Polskich, Warszawa 22 września 2022.

<sup>23</sup> Szczegółowo te i inne warianty w ramach niniejszej koncepcji zaprezentowano w: P. Felis i in., *Opodatkowanie nieruchomości w Polsce na tle systemów europejskich*, op. cit.; P. Felis i in., *Opodatkowanie nieruchomości w Polsce na tle wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej. Koncepcje przekształceń*, Wrocław 2023.

W wariantach podstawowym chodzi o zmniejszenie dysproporcji między wielkością dochodów realizowanych w wyniku opodatkowania poszczególnych kategorii nieruchomości. Przede wszystkim stawki przewidziane dla nieruchomości mieszkalnych mogłyby być podwyższone (np. do wysokości 10–20% poziomu stawek dla budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej). Ponadto powinny zostać zlikwidowane preferencyjne stawki dla budynków zajętych na obrót materiałem siewnym oraz związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych.

Ważnym elementem tej koncepcji jest opodatkowanie działek rolnych w miastach w wysokości stawki przewidzianej dla pozostałych gruntów. W miastach na prawach powiatu w ostatnich dziesięciu latach podatek rolny stanowił średnio 0,26% podatków lokalnych. W gminach miejskich odsetek ten wynosi 0,67, przy 9,17% dla gmin miejsko-wiejskich i 15,36% dla gmin wiejskich. Z roku na rok maleje znaczenie tego podatku, jednakże stanowi on w dalszym ciągu zauważalną pozycję w budżetach samorządowych. W kontekście celu zastosowania odmiennych stawek podatkowych dla nieruchomości rolnych niezbędne jest podkreślenie niezgodnego z zamierzeniami ustawodawcy traktowania gruntów rolnych jako swego rodzaju inwestycji, której nie wykorzystuje się na cele rolnicze, a koszty jej utrzymania są znikome (w porównaniu z innymi kategoriami nieruchomości). Szczególnie widoczne jest to w miastach, które muszą stosować preferencyjne stawki podatkowe dla tego rodzaju nieruchomości, przy jednoczesnej świadomości ewidentnego braku możliwości i chęci właścicieli do użytkowania terenów w celach rolniczych. Jest to zatem przejaw nierównego traktowania podatników w kwestii opodatkowania np. zysków z inwestycji.

Argumenty uzasadniające tę koncepcję są następujące:

- Podatek od nieruchomości mieszkaniowych jest dobrym podatkiem dla samorządu w teorii i praktyce. Powinien być jednak zdecydowanie ważniejszym instrumentem lokalnej autonomii niż obecnie. Jest podatkiem wysoce dostrzegalnym. Większa wydajność podatku od nieruchomości pozwala na zwiększenie możliwości finansowania lokalnych usług publicznych. Korzyści płynące z usług lokalnych są kapitalizowane w wartości nieruchomości.
- Podatek od nieruchomości nałożony na przedsiębiorcę to podatek od czynników produkcji, prowadzący do zakłóceń mechanizmu rynkowego. Opodatkowanie majątku nieruchomego wykorzystywanego w działalności gospodarczej jest więc antyefektywne. Wysokie opodatkowanie hamuje procesy inwestycyjno-modernizacyjne. Uwzględnienie podatku od nieruchomości w bilansie podatkowym przedsiębiorstwa (dla potrzeb ustalania podstawy opodatkowania w podatkach dochodowych) powoduje tylko częściowe zrekomensowanie skutków obciążenia nimi bieżących kosztów działalności.
- Użytki rolne położone w granicach miast, które nie mają charakteru rolnego, powinny podlegać opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Kompetencje w tym zakresie należałoby przypisać odpowiednim organom lokalnym. W uzasadnionych przypadkach warto rozważyć określone wyjątki, jednak zarazem zostawić tu pole do dyskrecjonalnej decyzji organów gminy. Efektywność wykorzystania nieruchomości gruntowej poprawia się, większe są możliwości wpływania na racjonalne przekształcenia w strukturze przestrzennej miast.

W wariantach technicznych chodzi o rozważenie innych niż obecnie makroekonomicznych wskaźników wykorzystywanych w kolejnych latach do waloryzacji górnych stawek podatkowych, np. zmian w wysokości minimalnego wynagrodzenia (minimalnych stawek godzinowych), przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej, koniunktury w budownictwie, produktu krajowego brutto lub ceny 1 m<sup>2</sup> budynku mieszkalnego. Są to wstępne propozycje, a każdy z tych wskaźników powinien zostać szczegółowo przeanalizowany, z uwzględnieniem jego konsekwencji.



Proponowane korekty można uzasadnić m.in. w następujący sposób:

- Przyjęcie powierzchniowej podstawy opodatkowania wymusza konieczność wprowadzenia mechanizmu waloryzującego w konstrukcji stawek podatkowych. Obecny, zgodny ze stopą inflacji, nie zawsze jest oceniany jako skuteczny i łatwy sposób zwiększania wpływów z uwagi na opóźnienia występujące między wzrostem wydatków i dochodów z powodu inflacji. Wydatki rosną wraz z inflacją w konkretnym roku  $n$ , a wzrost maksymalnych stawek podatkowych (kształtujących dochody) znajduje faktyczne zastosowanie dopiero do dochodów osiągniętych w roku  $n+2$ .
- Stosowanie jawnego, w czystej postaci mechanizmu zapobiegającego spadkowi realnego obciążenia podatkiem od powierzchni w wyniku procesów inflacyjnych postrzegane jest przez podatników jako wzrost ciężarów podatkowych.
- Wskaźniki koniunktury w budownictwie oraz ceny 1 m<sup>2</sup> budynku mieszkalnego należą do grupy czynników ogólnogospodarczych, charakteryzujących rynek nieruchomości.
- Rozwój rynku nieruchomości jest silnie skorelowany z tempem wzrostu gospodarczego państwa.
- Minimalne wynagrodzenie to jeden z podstawowych instrumentów stosowanych w polityce społeczno-gospodarczej państw. Spełnia dwa podstawowe zadania: zapewnia prawną ochronę poziomu wynagrodzenia pracowników oraz wpływa na funkcjonowanie rynku pracy. Wynagrodzenie minimalne odgrywa dużą rolę w ograniczaniu ubóstwa i zmniejszaniu nierówności dochodowych oraz chroni pracowników przed wykonywaniem pracy po niższych stawkach. W Polsce obowiązuje jedna stawka wynagrodzenia minimalnego na terenie całego kraju. Jednak w przypadku podjęcia działań na rzecz wprowadzenia regionalizacji płacy minimalnej wykorzystanie tego parametru zbliża nas do koncepcji „stref opodatkowania”.
- Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej to jeden z podstawowych wskaźników makroekonomicznych, wykorzystywany przy tworzeniu planu budżetu państwa, mający także wpływ na wysokość różnych świadczeń i opłat.

### Koncepcja strefowania podatkowego

„W potocznym oglądzie samorządy są tym, kto wydaje pieniądze, często jeszcze w jakiś sposób «pozy-skane» z zewnętrznych źródeł, a nie tym, kto lokalnie redystrybuuje dochody podatkowe, zamieniając je w pakiet usług publicznych”<sup>24</sup>.

Zapewne niejedna z osób czytających niniejsze opracowanie spotkała się z pytaniem o powody opodatkowania nieruchomości. Nie sposób bowiem zaprzeczyć, iż dla większości obywateli podatek ten jest kolejną daniną publiczną, która uszczupla ich zasoby finansowe, przy czym opodatkowany jest majątek będący „od lat” ich własnością. Kolejnymi kwestiami, zazwyczaj podnoszonymi w dyskusjach, są uzasadnienie wysokości stawek podatkowych oraz praktyczny brak ich zróżnicowania na terenie kraju, regionu czy też gminy, mimo istnienia zauważalnych (i istotnych z punktu widzenia opodatkowania nieruchomości) różnic charakteryzujących te obszary. Pytania te wydają się jak najbardziej zasadne ze względu na omówione wcześniej wady istniejącego systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce. Powyższe pytania stanowiły w pewnym stopniu przesłanki zaproponowania rozwiązań bazujących na różnych koncepcjach strefowania podatkowego. Należy jednocześnie podkreślić, iż w polskiej

24 A. Gendźwiłł, D. Wiszejko-Wierzbička, *Polki i Polacy o samorządności. W poszukiwaniu obywatelskiej opowieści o samorządzie lokalnym. Raport z badań*, Warszawa 2022.

literaturze naukowej koncepcje takie pojawiały się już wcześniej<sup>25</sup>, a w niektórych państwach rozwiązania tego typu są w praktyce wdrożone.

Pierwszym z możliwych do wykorzystania w praktyce rozwiązań jest zróżnicowanie stawek podatkowych, które mogłyby być stosowane przez samorządy lokalne z danego obszaru (regionów, podregionów, województw etc.). Wprowadzenie terytorialnego (regionalnego, podregionalnego, wojewódzkiego) zróżnicowania podstawowych stawek podatku od nieruchomości musiałoby bazować na ogólnodostępnych miernikach lub wskaźnikach, odzwierciedlających zróżnicowanie wybranych obszarów. Tereny te powinny charakteryzować się pod względem przyjętych kryteriów wewnętrznej spójnością (homogenicznością) i jednocześnie różnić się między sobą. Istotne wydaje się także traktowanie jako odrębnych obszarów części gmin istotnie odbiegających wskaźnikami od gmin ościennych. Do najczęściej proponowanych możliwych do zastosowania kryteriów można zaliczyć PKB *per capita*, poziom średniego wynagrodzenia, średni poziom dochodów gmin ogółem *per capita*, średni poziom dochodów własnych *per capita*<sup>26</sup>. Możliwe jest także skonstruowanie syntetycznego miernika uwzględniającego wiele zmiennych charakteryzujących określone terytorium. Ograniczeniem jest tu przede wszystkim poziom udostępnienia danych dla konkretnego terytorium (m.in. danych GUS, MF), warunkujący minimalny poziom agregacji terytorialnej.

W tej koncepcji punktem odniesienia powinny być nadal ustawowo określone bazowe stawki podatku od nieruchomości, jednak byłyby one korygowane przy wykorzystaniu wspomnianych powyżej kryteriów. W zależności od stopnia agregacji terytorialnej należy rozważyć konieczność dodatkowej kategoryzacji gmin na danym obszarze. Możliwe do rozważenia jest także uprawnienie gmin do stosowania modyfikacji tak ustalonych stawek podatkowych w ramach realizacji aktywnej polityki podatkowej. Przykładowo: wobec uwzględnienia w korekcie różnic w poziomie przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia podawanego przez GUS odchylenia w wartościach średnich mieściły się w przedziale 85% do 120% średniej krajowej. Zastosowanie bezpośrednio tych wartości jako mnożników spowodowałoby obniżenie stawek bazowych w czternastu województwach, przy czym aż w siedmiu o więcej niż 10%.

Innym z możliwych rozwiązań jest przyjęcie, iż kryterium różnicującym stawki będą średnie dochody własne gmin *per capita* na obszarze województwa w stosunku do średnich dochodów własnych gmin *per capita* w skali kraju. W takim ujęciu krajowe stawki bazowe byłyby adekwatnie skorygowane do stawek wojewódzkich dla poszczególnych województw. Tu skala zróżnicowania byłaby zdecydowanie większa, co uniemożliwiałoby bezpośrednie zastosowanie wyliczonych wartości jako mnożników. Z tego powodu należałoby podjąć na ten temat dyskusję z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowo w ramach województw nadal będzie istniało pewne zróżnicowanie między gminami, co może stanowić podstawę do dalszej systemowej korekty stawek w ramach poszczególnych gmin (zmniejszenie lub zwiększenie stawek analogicznie do odchylenia od średniej wojewódzkiej). Oczywiście należy założyć, iż gminy nadal będą dysponowały możliwością zmian tych stawek. W efekcie dla każdej z gmin zostanie uzyskany indywidualny zestaw stawek podatkowych, lepiej dopasowany do specyfiki danej gminy. Pewnym wskazaniem, mogącym stanowić punkt wyjścia do dyskusji, jest poziom stosowanych przez władze jednostek samorządu terytorialnego obniżonych stawek podatkowych w podatku od nieruchomości.

25 J. Łukomska, J. Neneman, P. Swianiewicz, *Koncepcja przekształceń podatku od nieruchomości*, „Finanse Komunalne” 2013, nr 7-8, s. 25-50; Capital Strategy i International Property Tax Institute, *Propozycja zmiany zasad kształtowania stawek podatku od nieruchomości gruntowych w Polsce. Raport dla Związku Miast Polskich i Unii Metropolii Polskich*, Warszawa-Kraków 2014; P. Felis i in., *Opodatkowanie nieruchomości w Polsce na tle systemów europejskich*, op. cit.

26 Por. P. Felis i in., *Opodatkowanie nieruchomości w Polsce na tle wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej*, op. cit.

Drugi z proponowanych modeli strefowania bazuje na dostrzeżeniu, iż w ramach danej gminy dostęp do poszczególnych usług publicznych oraz atrakcyjność lokalizacji poszczególnych nieruchomości są zróżnicowane. Zróżnicowania te zazwyczaj opisuje się przez systemy informacji przestrzennej (SIP) prowadzone w gminach. Zdaniem części podatników, praktyków oraz naukowców może to stanowić przesłankę do rozważenia stosowania odmiennych stawek podatkowych w ramach jednej gminy (tzw. strefowanie lokalne). Istotną kwestią jest umożliwienie władzom gmin samodzielnego wyboru zestawu kryteriów różnicujących „atrakcyjność” poszczególnych obszarów gminy z punktu widzenia podatników. Należy zauważyć, iż w praktyce nie istnieje wspólny dla wszystkich gmin standard świadczenia usług publicznych, bowiem w pewnej mierze wynika on z uwarunkowań lokalnych. Do podstawowych kryteriów z pewnością należą:

- stopień wyposażenia w infrastrukturę,
- dostępność przestrzenna dóbr i usług publicznych,
- przeznaczenie danego obszaru,
- jakość środowiska,
- charakterystyka terenu,
- pozostałe kryteria jakościowe.

Niezwykle trudne jest ustalenie jednolitego zestawu kryteriów dla zabudowy mieszkalnej oraz terenów i obiektów przemysłowych. Dlatego też możliwe wydaje się różnicowanie stref podatkowych dla poszczególnych typów przeznaczenia terenu. Praktyka innych państw pokazuje, iż tego typu rozwiązania zazwyczaj oznaczają wyższe stawki opodatkowania w centrach miast oraz na terenach z dobrym dostępem do preferowanych przez podatników usług publicznych. Zastosowanie obiektywnych kryteriów różnicowania stawek podatku może powodować, iż podatnicy będą utożsamiać podatek od nieruchomości ze swego rodzaju opłatą za dostęp do określonego standardu usług publicznych. Natomiast jeżeli chodzi o poziom stawek, to punktem odniesienia będzie dla podatników zestaw cech charakterystycznych dla (ich zdaniem) „idealnej lokalizacji”.

### **Podatek *ad valorem***

Jedną z najdłużej dyskutowanych w Polsce koncepcji przekształceń podatku od nieruchomości jest wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości (*ad valorem*, katastralnego)<sup>27</sup>. Wprawdzie funkcjonuje on z powodzeniem w większości krajów, to jednak obecnie nie widzimy możliwości wprowadzenia podatku od nieruchomości o takiej konstrukcji, nie tylko z powodów technicznych czy organizacyjnych, wskazanych poniżej, ale przede wszystkim ze względu na brak społecznej akceptacji dla takiego rozwiązania, a co za tym idzie – brak woli politycznej. Wprowadzenie podatku katastralnego oznaczałoby rewolucję w zakresie rozłożenia ciężarów podatkowych, a dla wielu osób – znaczące zwiększenie zobowiązań podatkowych. Podatek katastralny prezentowany jest więc jako jedno z możliwych, a nie rekomendowanych do wdrożenia rozwiązań.

Co do zasady, podatek ten powinien opierać się na wycenie wartości poszczególnych nieruchomości, która stanowi podstawę opodatkowania. To jednak rodzi szereg ograniczeń i wątpliwości, które wyją się uniemożliwiać wprowadzenie takiego rozwiązania w perspektywie co najmniej kilku lat<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Por. L. Eteł, *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Białystok 1998, s. 220, [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/7686/1/L\\_Etel\\_Reforma\\_opodatkowania\\_nieruchomosci\\_w\\_Polsce.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/7686/1/L_Etel_Reforma_opodatkowania_nieruchomosci_w_Polsce.pdf).

<sup>28</sup> Szerzej w: P. Felis i in., *Opodatkowanie nieruchomości w Polsce na tle systemów europejskich*, op. cit.; P. Felis i in., *Opodatkowanie nieruchomości w Polsce na tle wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej*, op. cit.

Wskazać tu można m.in. na ograniczenia systemowe. Wynikają one z koncepcji podatku *ad valorem*, która wymusza istnienie kompletnego i spójnego systemu ewidencji wszystkich nieruchomości. System taki powinien zapewniać rzetelne i aktualne informacje o wszystkich nieruchomościach podlegających opodatkowaniu. Mimo trwających od wielu lat prac nad Zintegrowanym Systemem Informacji o Nieruchomościach (ZSIN) nie jest on w pełni gotowy i połączony z prowadzonymi przez starostów ewidencjami gruntów i budynków (EGiB).

Kolejną kwestią są ograniczenia konstrukcyjne. Dla ustalenia wartości podstawy opodatkowania niezbędne jest opracowanie i wdrożenie procedur wyceny nieruchomości. Ze względu na wysokie koszty procesu indywidualnej wyceny, w literaturze (a także w praktyce części państw) sugerowana jest powszechna taksacja (wycena) nieruchomości, umożliwiająca jednoczesne ustalenie wartości wielu nieruchomości na podstawie jednolitych i powszechnie akceptowalnych kryteriów. Należy zauważyć, że ostateczna dokładność wyceny poszczególnych nieruchomości będzie zależać w dużej mierze od kompleksowości algorytmu wyceny, co oznacza konieczność zapewnienia większej szczegółowości danych opisujących poszczególne nieruchomości. Obecnie funkcjonujące niezintegrowane bazy danych nie zapewniają takich informacji. Dodatkowo proces wyceny powinien być zrozumiały dla podatnika i akceptowalny społecznie. Dotyczy to także całej koncepcji podatku, która w odbiorze społecznym nie cieszy się popularnością.

Doświadczenia części państw wskazują, iż niezmiernie trudne w długim okresie jest zapewnienie utrzymania porównywalności wartości uzyskanych w wyniku wyceny ze zmianami rynkowej wartości nieruchomości. Istnienie takich rozbieżności będzie rodziło wątpliwości co do zasadności podatku ciążącego na podatniku. Tak więc istotne jest także, aby przyjęty model wyceny umożliwiał wycenę obiektów nowo powstających lub ulegających istotnym zmianom (remonty, modernizacje) oraz zapewniał powtarzalność procesu wyceny w długim okresie.

Jako ostatnie, choć niewyczerpujące problematyki, ograniczenia należy wymienić kwestie techniczno-organizacyjne. Wprowadzenie tego modelu opodatkowania wymagałoby od gmin kosztownych działań – zaangażowania dodatkowych zasobów ludzkich (w tym zwiększenia kompetencji kadr), technicznych (modernizacja sprzętu oraz oprogramowania do przetwarzania danych) oraz informacyjnych (analiza i obsługa zintegrowanych baz danych). Nie można pominąć faktu, iż wprowadzenie nowego modelu opodatkowania wiązałoby się także z koniecznością zdefiniowania na nowo przez poszczególne gminy przyjętej polityki podatkowej, co wymagałoby pogłębionych analiz i symulacji, do czego gminy nie są teraz przygotowane.

Jak wskazano we wstępie do tej części, podatek katastralny nie jest obecnie realnie postulowanym kierunkiem zmian. W polskich warunkach zdecydowanie lepszym rozwiązaniem wydaje się strefowanie podatkowe, które umożliwia różnicowanie obciążeń podatkowych w oparciu o klarownie wskazane kryteria. Jednocześnie należy zauważyć, iż w przypadku różnicowania opodatkowania poszczególnych (grup) nieruchomości, biorąc pod uwagę ich specyficzne cechy, niezbędne jest posiadanie przez samorządy kompletnych i aktualnych baz danych, zapewniających rzetelną ocenę takiego zróżnicowania. Dotyczy to zarówno Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach (ZSIN), jak i systemu informacji przestrzennej (SIP).

## Konsekwencje dla gmin

Zmiany wprowadzane w podatku od nieruchomości mogą istotnie wpłynąć na wielkość dochodów budżetowych gmin, przy czym skala tych zmian będzie zależała przede wszystkim od tego, jakiego przedmiotu opodatkowania będą one dotyczyły. Obecnie zdecydowana większość wpływów pochodzi z opodatkowania nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Gdy analizuje się strukturę wpływów według rodzajów przedmiotu opodatkowania, można zauważyć, że około połowy wszystkich wpływów z podatku od nieruchomości generują budynki, przy czym udział ten różni się znacząco w zależności od rodzaju gmin. W latach 2018–2022 wpływy z opodatkowania budynków w miastach na prawach powiatu i gminach miejskich wynosiły średnio ponad 50% dochodów z tego podatku (odpowiednio: 53,2% i 56,5%), podczas gdy w gminach wiejskich było to 36,7%. Najwięcej dochodów pochodzi z opodatkowania budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. Podatek od budynków mieszkalnych to tylko nieco ponad 3% wszystkich dochodów z podatku od nieruchomości.

Z opodatkowania budowli pochodzi około 1/3 dochodów z podatku od nieruchomości. W gminach wiejskich udział budowli w strukturze tych dochodów okazał się najwyższy, w latach 2018–2022 było to średnio 39,3%.

Grunty, od których pobiera się najwięcej podatku od nieruchomości, są związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków. W latach 2018–2022 wpływy z tego tytułu stanowiły średnio 10,5% wszystkich wpływów z podatku od nieruchomości, przy czym w miastach na prawach powiatu udział ten był najniższy (8,0%), a w gminach wiejskich – najwyższy (13,1%). Udział tzw. gruntów pozostałych<sup>29</sup> wynosił średnio 7,8%.

Na podstawie przeprowadzonych symulacji z wykorzystaniem danych za rok 2021 można prześledzić, jak zmiany polegające na podwyższeniu stawki od budynków mieszkalnych w wysokości od 20 do 50% stawki od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej wpłynęłyby na wielkość dochodów gminnych. Gdyby przyjąć stawkę od budynków mieszkalnych na poziomie odpowiadającym 20% stawki od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, wzrost dochodów podatkowych z tego tytułu byłby sześciokrotny. Jeśli wysokość stawki wzrosłaby do 30%, dochody zwiększyłyby się dziewięciokrotnie, dla stawki w wysokości 40% – dwunastokrotnie, a dla 50% – piętnastokrotnie. Dochody zwiększałyby się najbardziej w gminach miejskich, najmniej zaś w gminach wiejskich. Po przeprowadzeniu symulacji w ujęciu wojewódzkim zauważane są istotne różnice pomiędzy skalą szacowanych zmian ze względu na położenie geograficzne gmin. Podwyższanie stawki podatku od budynków mieszkalnych oznaczałoby największy szacunkowy wzrost dochodów gmin województwa świętokrzyskiego, podkarpackiego i lubuskiego, natomiast dla gmin województwa pomorskiego, dolnośląskiego i warmińsko-mazurskiego wzrosty te byłyby najmniejsze.

Symulacje przeprowadzono też dla wariantu zakładającego inny sposób waloryzacji stawek podatkowych, a mianowicie z odniesieniem do wielkości związanych z wynagrodzeniami. Przyjęto, że wzrost maksymalnych stawek podatkowych będzie odpowiadać zmianie wysokości minimalnej stawki godzinowej<sup>30</sup>. Porównywano wielkość faktycznych wpływów z dochodów z podatku od nieruchomości z 2022 roku z szacunkową wielkością takich wpływów w tym roku, przy założeniu, że przyjęto maksymalne

<sup>29</sup> Pełna nazwa tej kategorii gruntów to: pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego.

<sup>30</sup> Dla lat 2021 i 2022 stawki te wynosiły odpowiednio: 18,30 zł oraz 19,70 zł.

stawki podatkowe z 2021 roku waloryzowane wzrostem wysokości minimalnej stawki godzinowej. Przy takich założeniach wzrost wpływów wyniósłby średnio około 13%. Należy jednak przy tym pamiętać, że obniżanie górnych stawek podatkowych jest najczęściej wykorzystywanym rodzajem preferencji podatkowych, tak więc wielkość wzrostu dochodów podatkowych będzie także ściśle uzależniona od decyzji podejmowanych w tym zakresie w poszczególnych gminach.

Zmiany w wysokości dochodów podatkowych gmin może też przynieść wprowadzenie strefowania w ramach gminy – potencjalnie jest to lepsze przybliżenie sprawiedliwości społecznej (w rozumieniu teorii ekwiwalencji), a jednocześnie nie ma tutaj technicznych i logistycznych zagrożeń, jak w przypadku koncepcji *ad valorem*. Koncepcja strefowania w ramach danej gminy polega na ustaleniu różnych stawek podatku od nieruchomości dla poszczególnych stref. Jest to zatem wariant pośredni między indywidualną wyceną każdej nieruchomości (podatek *ad valorem*) a równymi stawkami w całym państwie. Można też tę koncepcję rozpatrywać jako lokalny wariant strefowania podatkowego, opisanego w punkcie 3.2.2, przy czym nieruchomości położone w bardziej atrakcyjnych lokalizacjach obejmowane są wyższymi stawkami podatku od nieruchomości niż nieruchomości położone w mniej atrakcyjnych obszarach. Praktyka innych państw wskazuje, iż jednostki samorządu terytorialnego różnią się między sobą liczbą stref podatkowych (ze względu na przyjęte kryteria odzwierciedlające ich wewnętrzne zróżnicowanie), jednak zazwyczaj wprowadzają ich nie więcej niż pięć.

Rolą ustawodawcy byłoby zatem zwiększenie autonomii jednostek samorządowych w kwestii prowadzenia polityki podatkowej. To właśnie władze lokalne najlepiej znają specyfikę gminy oraz oczekiwania mieszkańców. Pozwoli to m.in. w bardziej adekwatny sposób zaadresować problematykę ustalania mechanizmu zróżnicowania stawek podatkowych. Integralną częścią składową tej problematyki jest konieczność doprecyzowania pojęcia atrakcyjności, która nie ma jednoznacznej definicji i ze względu na subiektywne postrzeganie każdej osoby powinna być określona niezależnie dla każdej gminy, tak aby jak najlepiej dopasować się do preferencji jej mieszkańców oraz cech charakterystycznych samej gminy. Dokładne omówienie czynników, które mogą być wykorzystywane przy strefowaniu podatkowym, wraz z przykładowymi symulacjami dla miasta stołecznego Warszawy, znajduje się w artykule Pawła Felisa i Michała Bernardello<sup>31</sup>, a przykład podziału na różną liczbę stref i teoretyczne warianty (addytywny i multiplikatywny) ustalania stawek na podstawie odległości od centrum miasta na przykładzie Wrocławia zostały poruszone w innych pracach cytowanych autorów<sup>32</sup>. Kluczową kwestią dla utrzymania poczucia sprawiedliwości społecznej, jak również dla prostoty metody strefowania jest zapewnienie, aby czynniki opisujące nieruchomość były związane z łatwo kwantyfikowalnymi atrybutami, gdyż zależą one od zagadnień, na które pośredni lub bezpośredni wpływ ma sama gmina. Nie powinny być to zatem kwestie wyposażenia nieruchomości lub też podniesienia standardu poprzez inwestycje własne właścicieli. Mogą to być jednak takie czynniki jak:

- odległość od wybranych geolokalizacji, np. punktów komunikacyjnych czy centrum miasta,
- cechy charakterystyczne nieruchomości, takie jak wielkość lub przeznaczenie,
- zabudowa i infrastruktura, np. drogowa czy wodno-kanalizacyjna,
- dostęp do wybranych usług, m.in. edukacyjnych, medycznych, gastronomicznych czy kulturalnych,

31 P. Felis, M. Bernardelli, *Potrzeba i możliwe kierunki zmian w podatku od nieruchomości w Polsce. Koncepcje dla miasta stołecznego Warszawy*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2023, z. 191, <https://econjournals.sgh.waw.pl/SiP/article/view/4202/4028>.

32 P. Felis i in., *Opodatkowanie nieruchomości w Polsce na tle wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej*, op. cit., s. 128–129; P. Felis i in., *Strefowanie podatkowe – możliwy kierunek reformy podatku od nieruchomości. Koncepcja dla Wrocławia*, „Nieruchomości” 2023, t. IV, <https://kwartalniknieruchomosci.ms.gov.pl/api/files/view/2338353.pdf>.



- warunki naturalne, np. bliskość parków, lasów czy akwenów wodnych,
- ceny rynkowe,
- gminne plany inwestycyjne.

Koncepcja lokalnego strefowania daje możliwość stosunkowo szybkiego i taniego do wdrożenia, elastycznego podejścia do problematyki podatków od nieruchomości, która z jednej strony spełni oczekiwania mieszkańców gminy, będzie sprawiedliwa społecznie (a dokładniej – w większym stopniu przybliży sprawiedliwość społeczną), a z drugiej strony – pozwoli na prowadzenie skutecznej polityki podatkowej ze względu na zapewnienie gminie stabilnych wpływów z podatku od nieruchomości. Mankamentem takiego podejścia jest jednak konieczność przeprowadzenia dyskusji, która może mieć konsekwencje dla funkcjonowania społeczności lokalnej oraz lokalnych polityków (radnych gmin).

### **Konsekwencje dla podatników**

Z punktu widzenia podatników opisane propozycje zmian w systemie z wieloma stawkami bądź strefowania podatkowego mogą prowadzić do zróżnicowania obciążeń podatkowych. Należy jednak w tym momencie podkreślić, że efekty te będą w dużej mierze zależały od konkretnych rozwiązań przyjętych przez poszczególne gminy. Główną przesłanką zmian jest bowiem wzmocnienie samorządności lokalnej poprzez wzmocnienie władztwa podatkowego na poziomie lokalnym. Dodatkowo zwiększenie zakresu władztwa podatkowego i powiązanie stawek podatkowych z jakością dóbr publicznych dostarczanych przez gminy (np. transport, media) może przyczynić się do większej aktywności w zakresie inwestycji komunalnych.

Zastosowanie mechanizmu strefowania w miastach rozwijających infrastrukturę drogową może także być elementem strategii wiążącej realizację inwestycji drogowych z wysokością stawek podatku od nieruchomości. W takim przypadku gminy mogłyby uchylać stawki podatkowe w zależności od realizacji inwestycji wpisanych do Wieloletniej Prognozy Finansowej. Byłaby to transparentna forma umowy z mieszkańcami, którzy oczekując utwardzenia nawierzchni drogowej, byłiby świadomi, że realizacja tego przedsięwzięcia będzie wiązała się dla nich z podwyżką podatku od nieruchomości. Z drugiej strony władze lokalne mogłyby dzięki temu stworzyć strategię realizacji inwestycji drogowych w sposób bardziej odporny na zawirowania polityczne. Przy zmianie władzy będącej konsekwencją wyborów lub zawiązania się nowych koalicji inwestycje drogowe często przesuwane są w czasie lub zastępowane innymi, w zależności od zobowiązań wobec elektoratu większości przejmującej władzę. Oczywiście każda większość ma prawo do realizacji swojego programu wyborczego, ale powiązanie realizacji inwestycji drogowych ze zwiększeniem dochodów gminy z tytułu podatku od nieruchomości stanowiłoby motywację dla kontynuowania zobowiązań inwestycyjnych, na które mieszkańcy czekają niekiedy kilkadziesiąt lat. Jednocześnie niższe stawki podatkowe mogłyby być formą rekompensaty dla tych, którzy na budowę dróg muszą jeszcze poczekać.

Co ważne, gminy mogłyby nie tylko różnicować stawki podatkowe, jeśli uznają to za korzystne, ale również wprowadzać mechanizmy ochronne, które mogą zapobiegać potencjalnym negatywnym konsekwencjom wskazanym poniżej – np. ulgi dla osób w trudnej sytuacji finansowej lub po osiągnięciu określonego wieku. Reasumując, zaletą proponowanych rozwiązań jest przede wszystkim możliwość prowadzenia polityki podatkowej „skrojonej na miarę”, dostosowania polityki podatkowej do lokalnych potrzeb. Należy oczekiwać, że zupełnie inne działania podejmą małe gminy, a inne duże aglomeracje miejskie.

Jeśli chodzi o najważniejsze konsekwencje dla podatników, to przede wszystkim nowe mechanizmy ustalania stawek prawdopodobnie sprawią, że stawki podatkowe się zmienią. Nie oznacza to jednak automatycznie zwiększenia ciężarów podatkowych dla wszystkich podatników. Ewentualne zmiany będą zależały od przyjętych kierunków działań wdrożonych przez gminy. Jeśli jednak podatek ma być realnym źródłem finansowania gmin, to musi być również pewnym obciążeniem dla ich mieszkańców, a przynajmniej dla wybranych grup o wyższej zdolności płatniczej. Być może dla części osób, szczególnie starszych, zajmujących nieruchomości o dużej powierzchni, taka zmiana będzie powodować konieczność uwzględnienia w nowych regulacjach możliwości stosowania preferencji podatkowych przez władze gmin.

Zmianom będzie również ulegać samo rozłożenie ciężarów podatkowych między mieszkańcami. Należy oczekiwać wzrostu obciążeń podatkowych dla podatników, których nieruchomości znajdują się w bardzo prestiżowych lokalizacjach, z najlepszym dostępem do infrastruktury i usług publicznych. W zależności od rozpiętości przyjętych stawek podatkowych i cech, które będą brane pod uwagę przy kwalifikowaniu nieruchomości do określonych kategorii/stref, system taki będzie bardziej lub mniej zbliżał się do systemu opodatkowania *ad valorem*. Stawki podatkowe nie są powiązane z aktualną sytuacją dochodową podatnika, dlatego istnieje zagrożenie, że osoby starsze, w trudnej sytuacji, które często mieszkają w centrach miast, będą musiały ponosić wysokie ciężary podatkowe, być może zmuszające do sprzedaży nieruchomości. Wysokie opodatkowanie dla osób fizycznych może więc prowadzić nawet do wyludnienia najlepszych lokalizacji – gdy funkcja mieszkalna zostanie zmniejszona na rzecz funkcji gospodarczej (biura), szczególnie jeśli zostanie zredukowana różnica między stawkami dla tych dwóch kategorii podatników. Relatywnie niskie stawki dla przedsiębiorców mogą być też zachętą do spekulacyjnego zakupu nieruchomości (mieszkania czy grunty), które potem przez dłuższy czas – szczególnie w przypadku gruntów – pozostaną niezagospodarowane (w związku z niewielkimi kosztami ich posiadania).

Z drugiej strony zmniejszenie obciążeń podatkowych dla przedsiębiorców może pełnić funkcję stymulującą rozwój gospodarczy oraz wiążącą przedsiębiorców z daną gminą (mogą chętniej decydować się na inwestycje w infrastrukturę). Zwiększenie dochodów podatkowych samorządów, które mogą wynikać ze zmiany systemu opodatkowania, może mieć wpływ na podniesienie jakości usług publicznych świadczonych wobec mieszkańców danej gminy, a tym samym podniesienie ich jakości życia.

Różnicowanie stawek lub tworzenie stref z wyższą stawką dla obiektów i terenów zdegradowanych albo zagrażających środowisku mogłyby wpłynąć na ich właścicieli, którzy zdecydowaliby się je uporządkować i podjąć działania redukujące negatywny wpływ na ekosystem w celu uniknięcia wysokich obciążeń podatkowych. Rozwiązanie, w ramach którego obiekty zdegradowane i niebezpieczne są opodatkowane wyższymi stawkami, funkcjonuje na Łotwie – choć w przypadku strefowania niemożliwe byłoby systemowe ujęcie wyższymi stawkami np. obiektów przemysłowych, a konieczne byłoby uchwalenie na takim terenie osobnej strefy. Z kolei okresowo niższe stawki połączone z programami wspierającymi renowację zniszczonych kamienic w centrach miast mogłyby być narzędziem zachęcającym właścicieli do odnowienia elewacji, a tym samym upiększenia centrów wielu miast. Ustalanie stawek podatku od nieruchomości w tym aspekcie byłoby jednocześnie narzędziem planowania przestrzennego i pozwoliłoby na zagospodarowanie przestrzeni w sposób atrakcyjny dla mieszkańców.

Przy założonych zmianach systemowych konieczna jest realizacja odpowiedniej polityki inwestycyjnej samorządów, która będzie zapobiegać tworzeniu lokalizacji o niższej jakości życia. Samorządy, różnicując stawki podatkowe, powinny przeciwdziałać utrwalaniu podziału na lepsze i gorsze dzielnice.

## Rynek mieszkaniowy

Wpływ zmiany podatku od nieruchomości mieszkaniowych w Polsce powinien być widoczny już w momencie pojawienia się konkretnych prac w tym zakresie. Rynek ten bowiem reaguje często z wyprzedzeniem, jak to się dzieje w przypadku programów rządowych czy zapowiadanych zmian stóp procentowych bądź spodziewanego wzrostu inflacji. Z tej perspektywy, niezależnie od wysokości nałożonej daniny, należy liczyć się z krótkookresowym szokiem popytowo-podażowym, w szczególności związanym ze wstrzymaniem zakupów mieszkaniowych zarówno przez osoby indywidualne, jak i fundusze mieszkaniowe czy inne jednostki prawne, do momentu skonkretyzowania nowych warunków podatkowych.

Do czynników rynkowych, na które wpływ miałby ewentualny wzrost podatku nieruchomości mieszkaniowych w Polsce, można zaliczyć:

- zmniejszenie spekulacji na rynku nieruchomości, w tym ograniczenie liczby pustostanów, co w teorii mogłoby mieć korzystny wpływ na stabilizację rynku oraz zmniejszenie luki popytowej; opodatkowanie pustostanów jest dziś w Polsce bardzo trudne, zarówno z punktu widzenia logistyki administracyjnej, jak i samego systemu, w tym zdefiniowania, czym jest pustostan; niezamieszkałe lokale mieszkalne stanowiące tzw. drugi dom dotyczą w szczególności osób zamożniejszych, które mimo pojawienia się ewentualnego dodatkowego podatku nie uwolnią zasobu, a jedynie zaakceptują wyższy koszt utrzymania nieruchomości; według badań Obserwatorium Polityki Miejskiej 37% pustych mieszkań oczekuje dziś na remont – dodatkowy koszt w postaci podatku może go przyspieszyć, ale jeśli właścicielowi brakuje środków – spowolnić<sup>33</sup>; 22% mieszkań oczekuje na ponowny najem – te pustostany należą więc do zasobu mieszkaniowego, ale oczekują na najemcę (ewentualny podatek mógłby jedynie doprowadzić do obniżenia stawki najmu)<sup>34</sup>; część mieszkań to nowy zasób, odebrany od dewelopera i oczekujący na wykończenie; to wszystko powoduje, iż wprowadzenie opodatkowania pustostanów bez odpowiedniego przygotowania, wspartego systemem zwolnień od podatku i dodefiniowanego w klarowny sposób, choć w teorii powinien zadziałać, w praktyce może spowodować wiele niepożądanych negatywnych skutków dla obecnych właścicieli nieruchomości i gmin;
- zwiększenie wpływów budżetowych, a co za tym idzie – inwestycje lokalne w infrastrukturę umożliwiającą budowanie nieruchomości mieszkaniowych na terenach mniej dogodnych komunikacyjnie;
- spadek popytu: wyższy podatek może zniechęcać potencjalnych nabywców do zakupu nieruchomości, co będzie prowadzić do spadku popytu na rynku, a to z kolei wpłynie na obniżenie cen nieruchomości, zwłaszcza jeśli podatek jest istotnie wyższy;
- wzrost kosztu posiadania nieruchomości, a docelowo spadek popytu na nieruchomości i zwiększenie częstotliwości występowania zjawiska tzw. gniazdownictwa;
- przeniesienie kosztów wzrostu podatku na najemców, w postaci wyższych czynszów, a tym samym zwiększenie kosztów ich życia i bezpośredni wpływ na ich zdolność do opłacania kosztów najmu, bądź jeśli podatek okaże się istotnie wysoki, wzrost podaży mieszkań wywołany sprzedażą nieruchomości pierwotnie zakupionych w celach inwestycyjnych; w obu przypadkach ma to istotny wpływ na stabilność cen wynajmu;
- zniechęcenie do inwestowania w nieruchomości inwestorów, którzy mogą szukać alternatywnych inwestycji lub regionów o niższych obciążeniach podatkowych;
- zmniejszenie liczby inwestycji deweloperskich na rynku.

33 A. Muzioł-Węclawowicz, K. Nowak, *Miasta jako gospodarze zasobów mieszkaniowych*, op. cit., s. 51.

34 Ibidem.

Przy analizie powyższych skutków kluczowe jest łączenie ich w całościowy obraz rynku poprzez badanie związków przyczynowo-skutkowych. Mieszkanie bowiem nie ma substytutu, co oznacza, iż zarówno w przypadku, gdy posiadamy nieruchomość na własność, jak i kiedy zamieszkujemy ją jako najemca bądź najemczyni, poniesiemy konsekwencje zmian podatkowych. W przypadku własności obciążą nas one bezpośrednio, zaś w przypadku najmu można spodziewać się, iż zostaną choć w części uwzględnione w koszcie czynszu.

Należy również zdawać sobie sprawę z charakteru samej nieruchomości, która jest zarówno nieruchoma (nieprzenaszalna), jak i długowieczna. Zmiany podatkowe nie spowodują więc zniknięcia części tkanki, dla której wzrost kosztów utrzymania będzie trudny do poniesienia przez właściciela, a jedynie zmianę właściciela. Nie zmniejszą się również potrzeby mieszkaniowe, choć może dojść do pogorszenia jakości życia poprzez zwiększenie liczby osób w gospodarstwie domowym, rozumianym jako osoby mieszkające w jednym lokalu mieszkalnym. Jednocześnie większy zasób środków finansowych będących w dyspozycji gmin, a pochodzących z wyższych podatków od nieruchomości, może spowodować uwolnienie lokali mieszkalnych dziś niegotowych do zamieszkania, gdyż oczekujących na remont.

Dodatkowym czynnikiem koniecznym do rozpatrzenia jest lokalny charakter zmian rynkowych w przypadku wzrostu opodatkowania nieruchomości mieszkaniowych, związany w szczególności ze strukturą tego rynku, zamożnością mieszkańców oraz wybranymi stawkami podatkowymi. Na rynkach w największych ośrodkach miejskich w Polsce można zaobserwować znaczące różnice w popycie, podaży i cenach, co nie pozwala na ich bezpośrednie porównanie. Kontekst lokalnych dysproporcji występuje również w mniejszych gminach, w szczególności gminach wiejskich. Dynamika zmian na rynku mieszkaniowym wymaga zatem systematycznych analiz.

## Samodzielny samorząd bez własnych dochodów?

**Adam Gendźwiłł**

Decentralizacja bywa bardzo często mylona z rozproszeniem funkcji administracyjnych dla wygody mieszkańców. Państwa zdecentralizowanego nie można jednak sprowadzić wyłącznie do tego, że „okienko do załatwienia podstawowych spraw” znajduje się względnie blisko obywateli. Państwo zdecentralizowane jest wtedy, gdy istnieją ośrodki władzy lokalnej i regionalnej dysponujące bezpośrednią wyborczą legitymizacją swoich społeczności, a także kiedy wybierani decydenci – wspólnie z mieszkańcami – mają realny wpływ na ważne sprawy: inwestycje publiczne, najważniejsze usługi publiczne. Ten wpływ może być realny, wtedy gdy wspólnoty samorządowe mają swobodę dysponowania zasobami publicznymi, a w szczególności – gdy mają zapewnione stabilne źródła dochodów i sprawują kontrolę nad tymi źródłami. To najprostsze uzasadnienie postulatu, aby część podatków była lokalna.

Bardzo często, gdy mówimy o „ważnych sprawach samorządowych”, ograniczamy się do strony wydatkowej – czyli do tego, żeby publiczne pieniądze, które przepływają przez budżety samorządowe, były właściwie wydawane. To **wydatkowanie** środków jest uznawane za najważniejszy instrument polityki samorządowej. Tymczasem upodmiotowienie samorządu terytorialnego i dojrzałość władz lokalnych to również gotowość wzięcia części odpowiedzialności za stronę dochodową budżetów – to znaczy za prowadzenie lokalnej polityki podatkowej. Wielu samorządowców tego nie chce, gdyż obawiają się niechęci mieszkańców i odium „poborców podatkowych”. Zauważmy jednak, że to władze samorządowe, zwłaszcza miast i gmin, w najbardziej wiarygodny sposób mogą uzasadniać sens lokalnych podatków – dofinansowując z danin swoich mieszkańców oświatę, drogi dojazdowe, transport

publiczny czy kulturę. Twierdzenie władz mających demokratyczny mandat, że „podatków lepiej się nie dotykać” i że lepiej, aby ich stawki ustalane były „na wyższych szczeblach”, to właściwie zaprzeczenie idei samorządności i pomocniczości.

Przypomnijmy, że w Polsce jednostki samorządu terytorialnego na każdym szczeblu są dość mocno uzależnione od transferów z budżetu centralnego. W opracowaniach GUS można co prawda znaleźć informację, że około połowy dochodów sektora samorządowego w Polsce stanowią tzw. dochody własne (pozostała część to dotacje i subwencje), jednak jest to pewne uproszczenie. Kluczowe pozycje wśród dochodów własnych samorządów stanowią udziały w podatkach dochodowych PIT i CIT (razem wynoszą około połowy dochodów własnych). Podatki te dość łatwo „zlokalizować”, gdy przypisze się podatników do konkretnych gmin, powiatów lub województw. Nie są to jednak dochody prawdziwie własne, bo jednostki samorządowe nie mają wpływu ani na wysokość stawek podatkowych, ani na system ulg podatkowych, ani na ustalany ustawowo udział poszczególnych szczebli samorządu w tym strumieniu środków. Przykładowo – obniżenie wysokości kwoty wolnej od podatku PIT bądź rozszerzenie grupy podatników zwolnionych z podatku bezpośrednio odbija się na dochodach własnych wielu jednostek samorządowych. Podobnie jest z kilkoma innymi dochodami podatkowymi też uznawanymi za własne – np. podatkiem od spadków i darowizn, podatkiem od czynności cywilnoprawnych (PCC) itd. Samorządy mają również znikomą wpływ na mechanizmy rozdziału środków z subwencji, w tym – subwencji oświatowej. Skrzywione partyjnie programy dotacyjne z budżetu centralnego bardzo trudno uznać za sprawiedliwy i skuteczny system wsparcia samorządów.

W momencie, w którym trwa dyskusja nad uzdrowieniem systemu finansów samorządowych – a niewątpliwie to uzdrowienie w wielu aspektach jest potrzebne – warto przyjrzeć się propozycjom wskazującym na zmodernizowane podatki od nieruchomości jako potencjalne źródło stabilnych dochodów gmin w Polsce. Zbiór takich propozycji, zachęcający do dalszej debaty, zawiera opracowanie zespołu pod kierunkiem prof. Pawła Felisa.

Gdy piszę o dalszej debacie, mam na myśli debatę z udziałem polityków, bo podatki są kwestią ściśle polityczną, dotyczącą sedna tego, co polityczne – sprawiedliwości dystrybucyjnej. Nie jest to więc temat czysto ekspercki, dający się sprowadzić do technokratycznych wskazówek (choć na poziomie regulacyjno-technicznym pewne usprawnienia wydają się niekontrowersyjne).

W moim przekonaniu włączenie tematu podatku od nieruchomości do głównego nurtu debaty o dochodach samorządów nie jest po to, aby radykalnie zwiększać obciążenia podatkowe, ale żeby zmienić ich strukturę – np. w mniejszym stopniu niż obecnie opodatkowywać pracę, a w większym stopniu – majątek ulokowany w nieruchomościach lub korzystanie z publicznej infrastruktury. Jedni zauważą sprawiedliwość w tym, że podatek od nieruchomości mieszkalnych będzie wyższy, bardziej zbliżony do stawek, które płacą przedsiębiorcy. Inni dostrzegą konieczność zwolnienia z podatku „pierwszych mieszkań”, a większego opodatkowania tych, które są wykorzystywane na wynajem, lub inwestycyjnych pustostanów. Jeszcze inni uznają za sprawiedliwe to, żeby podatek rolny od największych gospodarstw, ferm drobiu czy zwierząt futerkowych miał stawki zbliżone do podatku od nieruchomości.

Chodzi zatem o to, żeby polityka podatkowa – ustalanie stawek i ulg – stała się instrumentem władz lokalnych, podobnie jak jest nim na szczeblu centralnym. I podobnie jak jest tym instrumentem w wielu innych zdecentralizowanych krajach (narzędziem polityki podatkowej mógłby być również lokalny podatek dochodowy, ale w Polsce zbyt wielu mieszkańców go nie płaci). Ważne, aby instrumentarium podatkowe można było spleść z innymi politykami publicznymi szczebla lokalnego – zagospodarowania przestrzennego czy mieszkaniową.

Chodzi wreszcie o usprawnienie systemu, który jest archaiczny, zbyt rozproszony (osobno regulowane podatki od nieruchomości, rolny i leśny), niewrażliwy na kontekst ekonomiczny (wspólne maksymalne stawki podatku dla całego kraju) i generujący bezsensowne koszty transakcyjne (np. doręczania decyzji podatkowych opiewających na niewielkie kwoty).

Podatek od nieruchomości nie jest przy tym podatkiem katastralnym, wyliczanym od wartości nieruchomości. Ten drugi pozostaje nie tylko ze względów politycznych bardzo trudny do wprowadzenia. Istnieje również wiele przeszkód techniczno-administracyjnych, których szybkiego rozwiązania nie widać na horyzoncie – jedną z nich jest np. brak jednolitego rejestru nieruchomości, a także dobrych pomysłów na sprawiedliwą ich wycenę. Jednocześnie pewne argumenty przemawiające za podatkiem katastralnym mogłyby znaleźć swoją realizację w podatku od nieruchomości. Jego zróżnicowane stawki, np. w zależności od funkcji nieruchomości lub jej lokalizacji, sankcjonowałyby to, co i tak jest powszechnie obserwowane: traktowanie nieruchomości jako uprzywilejowanej lokaty kapitału. Dochody ze sprzedaży nieruchomości z zyskiem nie są bowiem opodatkowane tzw. podatkiem Belki, analogicznie do innych lokat kapitału.

Modernizacja systemu finansowania samorządów nie może sprowadzić się do zniesienia arbitralnych programów dotacyjnych czy zwiększenia udziału samorządów w PIT i CIT. O tych rozwiązaniach słyszy się najczęściej w debacie publicznej, bo wydają się najłatwiejsze do wprowadzenia. Tymczasem samorządy w Polsce potrzebują prawdziwie własnych dochodów i politycznej kontroli nad nimi – po to władze lokalne uzyskują silny demokratyczny mandat w wyborach. Oczywiście pewne regulacje centralne są konieczne, aby zapobiec eskalacji konkurencji gmin i „podatkowego dumpingu”, a także żeby samodzielność podatkowa nie wyolbrzymiała rozwojowych dysproporcji. Nie pozwólmy jednak sobie wmówić, że samorządy są tylko od wydawania środków płynących różnymi strumieniami z centrum.

## Jak odpowiedzialnie zmienić podatek od nieruchomości?

Jan Maciej Czajkowski

Niniejszy komentarz jest moim autorskim odniesieniem do treści poszczególnych części otrzymanego 8 lutego br. opracowania *Podatek od nieruchomości – stan obecny i propozycje zmian* autorstwa zespołu pod kierunkiem prof. Pawła Felisa. Z uwagi na wskazaną przez Fundację formułę komentarza oraz na konieczność zachowania ograniczonego rozmiaru tekstu ma on formę syntetyczną, bez rozwijania poszczególnych stwierdzeń czy obserwacji. Nieco szerzej skomentowałem kontekst finansowy zmian w podatku od nieruchomości (dalej PoN), szczególnie ważny w aktualnych realiach budżetów JST dla uzasadnienia wprowadzenia zmian w tym systemie opodatkowania, a także koncepcję strefowania stawek PoN, która od kilkunastu lat, w różnych wariantach, jest wskazywana jako optymalna, będąc swoistym zamiennikiem wciąż politycznie trudnego do wprowadzenia PoN w wersji *ad valorem*.

### Dyskusja o sposobach na zwiększenie samodzielności finansowej samorządów – kontekst finansowy

Tytułowa dyskusja, dostępna w domenie publicznej, jest ważna z uwagi na podjęte obecnie w Ministerstwie Finansów (dalej MF) w konsultacjach z samorządami prace mające przywrócić do „stanu używalności” zniszczony w minionych kilku latach system finansów samorządowych (dalej JST), który w obecnym stanie głębokich ubytków w dochodach bieżących, głównie dotyczących gmin miejskich i miast na prawach powiatu, nie pozwala na racjonalne zaplanowanie rocznych budżetów, nie mówiąc



już o bardzo pożądanym planowaniu średniookresowym zalecanym przez OECD jako kluczowe dla jakości zarządzania finansami i inwestycjami. Wieloletnie prognozy finansowe JST (dalej WPF) stały się w odniesieniu do większości danych oderwaną od realiów fikcją i są wypełniane często niewiarygodnymi danymi w taki sposób, żeby tylko matematycznie „spełniały reguły kontrolne”. Główną przyczyną tej sytuacji są skutki kilku zmian w systemie PIT w latach 2019–2023 i dalej w systemie dochodów JST, a w konsekwencji doraźne coroczne łatanie budżetów różnymi transferami bieżącymi z poziomu centralnego (pomijam tu też wymagającą gruntownych zmian sytuację związaną z mechanizmami dofinansowywania lokalnych inwestycji w latach 2021–2023).

Wpływy z PoN mają dla budżetów JST znacznie większe znaczenie, niżby to wynikało z prostego zestawienia w tabeli 1 raportu. Dla stabilności finansów JST krytyczny jest stan dochodów części bieżących ich budżetów, które w ostatnich kilku latach trzeba było sztucznie rozdzielać na „systemowe” i „doraźne”, polegające na corocznych uznaniowych transferach w celu łatania dziur w budżetach w latach 2021–2023<sup>35</sup>. Ważnym wskaźnikiem bezpieczeństwa pozostaje nadwyżka „operacyjna<sup>36</sup>” (liczona bądź w wariacie „systemowym”, bądź „formalnym” według danych ze sprawozdań budżetowych).

Skalę problemów pokazują: wpływ symulowanych zmian w PoN na kwoty systemowej nadwyżki operacyjnej (rys. 1) oraz łączny bilans ubytków budżetów JST we wpływach z PIT i doraźnych niesystemowych transferów bieżących do budżetów w latach 2019–2024 w zestawieniu z wykonaniem nadwyżki operacyjnej (rys. 2). Nawet 30-procentowy wzrost PoN zlikwidowałby we wszystkich kategoriach JST „systemowy” deficyt operacyjny, który wystąpił w 2023 roku. Problemy z „dopięciem” budżetów pogłębia dodatkowo konieczność pokrywania z dochodów własnych szybko rosnących od roku 2017 do chwili obecnej (corocznie o kolejne 2,5–3,5 mld) dopłat do wydatków na oświatę ponad kwoty subwencji oświatowej. Na ten obraz nakłada się wysoce uznaniowy mechanizm redystrybucji zarówno wyżej wspomnianych transferów bieżących, jak i zewnętrznych środków na inwestycje w JST (programy RFIL, RPPŁ i kilka mniejszych).

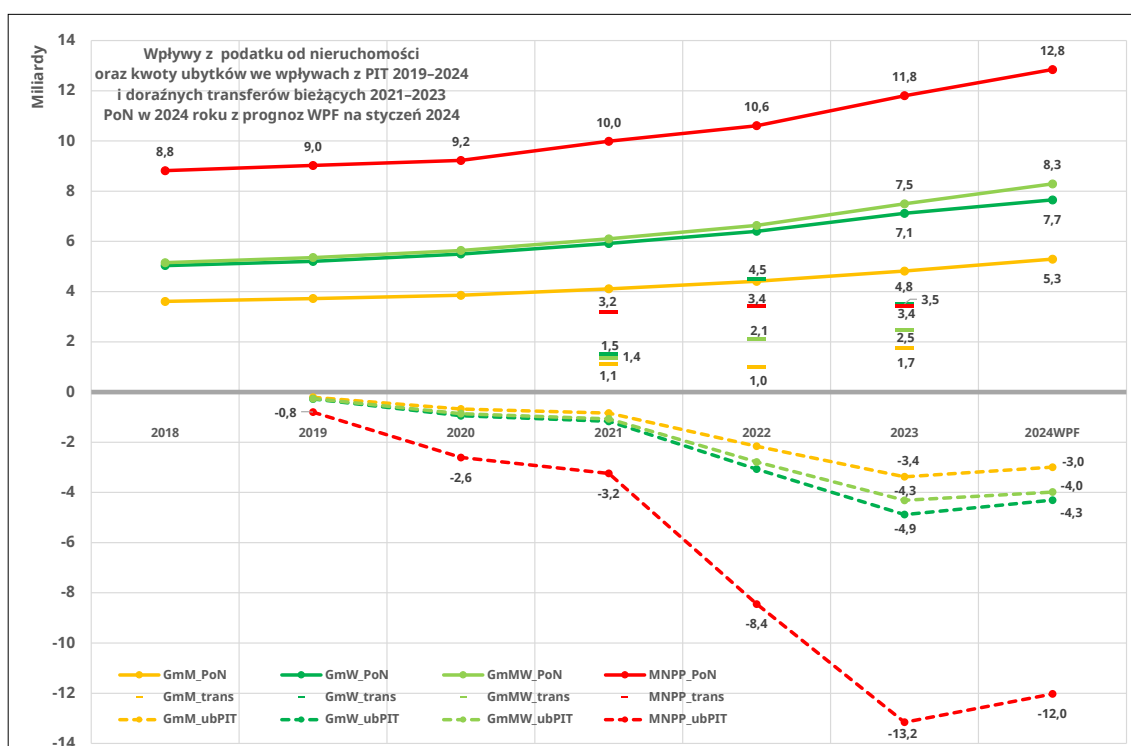
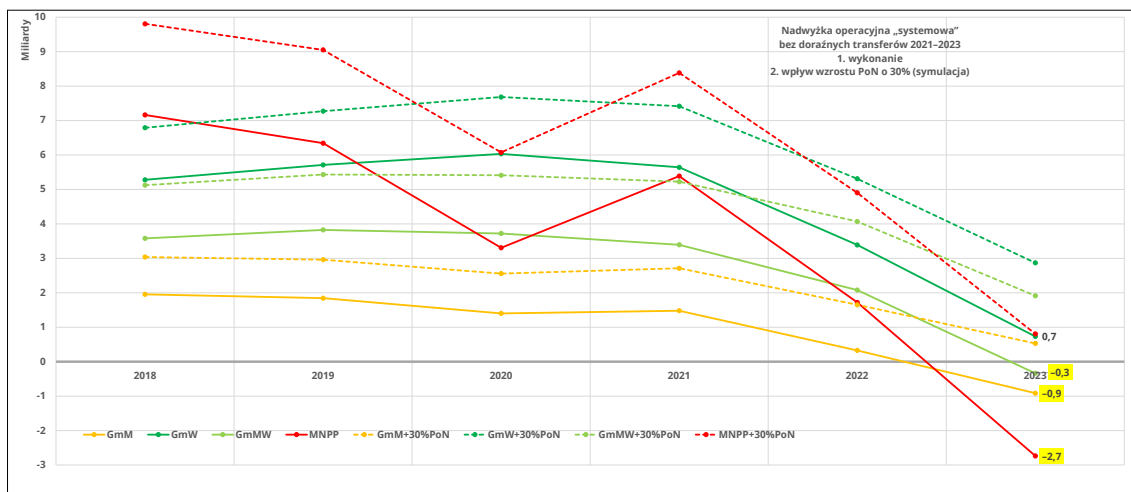
W kontekście wyżej zarysowanej sytuacji obecnie **każda racjonalna i merytoryczna dyskusja pokazująca możliwości poprawienia stabilności i przewidywalności systemu dochodów JST oraz zwiększenia ich samodzielności finansowej** (*vide* Konstytucja RP<sup>37</sup>, EKST<sup>38</sup>) na drodze modernizacji PoN jest niezwykle potrzebna. Opracowany raport będzie ważnym głosem w dyskusji nad kierunkami zmian w systemie PoN oraz pozostałych podatków od gruntów leśnych i rolnych między rządem a samorządem.

35 W roku 2021 „dodatkowa subwencja” ~8 mld złotych, w roku 2022 „dodatkowy PIT” ~13,6 mld złotych i w 2023 „uzupełnienie subwencji” ~13,2 mld złotych.

36 Różnica między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi zrealizowanymi w okresie sprawozdawczym.

37 Konstytucja RP, <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> [dostęp tu i dalej 29.02.2024].

38 Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19941240607>.



## Koncepcja stopniowego, etapowego wprowadzania PoN bazującego na strefowaniu stawek podatkowych

Raport w kilku miejscach stwierdza, że nie jest możliwe wprowadzenie PoN bazującego na strefowaniu stawek podatkowych we w miarę nieodległej przyszłości z uwagi m.in. na brak niezbędnej infrastruktury oraz kompletnych i aktualnych danych o nieruchomościach, z powodu dużych kosztów wprowadzenia tej zmiany, a także z uwagi na brak społecznej akceptacji dla takiego podatku. Wszystkie te argumenty po części są oczywiście uzasadnione, jednak nie powinniśmy tracić z oczu docelowo optymalnej moim zdaniem wersji PoN, jaką jest podatek *ad valorem*. Już w latach 1996–2003 zostały w MF, wspólnie z samorządami, opracowane założenia i pierwsza wersja koncepcji PoN od wartości

nieruchomości oraz projekty odpowiednich regulacji prawnych. Wprowadzenie systemu katastralnego<sup>39</sup> w Polsce zaplanowano w latach 2001–2003.

Obecnie uwarunkowania techniczne i organizacyjne znacząco się zmieniły. Istnieją korzystniejsze warunki informacyjne oraz techniczne dla wprowadzenia podatku od wartości. Koszty jego utrzymania (TCO) przy właściwym wykorzystaniu dostępnych rozwiązań ICT w obecnych realiach to poziom 0,5%–1% przychodów z tego tytułu i możliwa już jest bardzo wysoka automatyzacja budowanego systemu. Uważam więc za celowe przeanalizowanie możliwości zbudowania systemu PoN *ad valorem* przy wykorzystaniu obecnych możliwości technicznych i informacyjnych oraz podjęcie próby opracowania koncepcji i zbudowanie modelu PoN wykorzystującego współczesne możliwości ICT, w tym z klasy AI<sup>40</sup>. Pilotażowe wdrożenie w jednym z dużych miast byłoby doskonałym sposobem zweryfikowania założeń. Może to też być przedmiotem ciekawej poznawczo pracy badawczej.

Należy rozważyć wprowadzenie, na podstawie wyżej wymienionych badań, aktualizacji i postulowanego w raporcie przedmiotowego poszerzenia rejestru ewidencji gruntów i budynków (dalej EGiB), które i tak należy zrealizować, oraz dokończenie niezbędnych do ewentualnego uzupełnienia elementów projektów GUGiK: ZSIN<sup>41</sup> faza II<sup>42</sup>, CAPAP<sup>43</sup> i K-GESUT<sup>44</sup>, jak również ich zasilenie w potrzebne dane, co powinno wystarczyć do próby delimitacji stref podatkowych w gminach, aby w kolejnym kroku, po pewnym czasie i po oswojeniu się podatników z tymi zmianami, zacząć wprowadzać stopniowo elementy podatku od wartości, bazującego na oszacowanej wartości do celów podatkowych. Ewentualnie można przeprowadzić pilotaże w zainteresowanych dużych miastach dysponujących już niezbędnymi zasobami.

Niezależnie od zmian w PoN istnieje ważna wskazana w raporcie potrzeba gruntownej przebudowy anachronicznych obecnie podatków rolnego i leśnego, a także uporządkowania kwestii działek rolnych na terenach zabudowy miejskiej. To dla miast szczególnie istotny element w racjonalnym gospodarowaniu przestrzenią miejską.

Z uwagi na tegoroczne wybory samorządowe okres zaraz po nich byłby właściwy dla opracowania i przygotowania do wprowadzenia od 2025 (lub rok później, jeśli bezpieczniej będzie po pilotażu i po kolejnym roku wyborczym) stworzonych z rządem i ekspertami wersji zmian w PoN, bazujących najprawdopodobniej na jakimś wariantcie koncepcji strefowania stawek.

Wziąwszy pod uwagę wszystkie argumenty *pro* i *contra*, w tym także aktualne uwarunkowania polityczne i społeczne, podzielam konkluzję raportu dotyczącą wskazania jako optymalnego na dziś wariantu

39 Funkcjonowanie oraz ustrój systemu katastralnego miały być określone w ustawie o systemie katastralnym, składającym się z trzech podsystemów: katastru nieruchomości (główny geodeta kraju), ksiąg wieczystych (minister sprawiedliwości) oraz katastru fiskalnego (minister finansów). W połowie grudnia 2000 roku Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów przyjął wstępny projekt rozwoju systemu katastralnego i zarekomendował Radzie Ministrów projekt uchwały budowy zintegrowanego systemu katastralnego. Prace trwały do 2003 roku, a następnie zostały zawieszono, głównie z powodów politycznych.

40 W czerwcu 2021 roku dr Adam Iwaniak z Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu przedstawił na posiedzeniu Rady Infrastruktury Informacji Przestrzennej przy GGK prezentację *Infrastruktura Informacji Przestrzennej w erze Sztucznej Inteligencji*, gdzie zaprezentował m.in. zastosowania mechanizmów AI do analiz atrybutów gruntów i budynków oraz do masowej wieloparametrowej wyceny wartości. Od tej pory narzędzia i technologie AI przeszły już na dużo wyższy etap rozwoju.

41 Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach – Faza II (ZSIN 2), <https://www.gov.pl/web/gugik/zsin---faza-ii>.

42 <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/19/032/>.

43 *Budowa Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach. Informacja o wynikach kontroli*, NIK, 17 września 2020, <https://capap.gugik.gov.pl/cat>.

44 Krajowa baza danych geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu (K-GESUT), <https://www.gov.pl/web/gugik/k-gesut>.

strefowania stawek podatkowych. Uważam też, że mogłoby to być strefowanie nie tylko w skali państwa czy województw, lecz także, co jest ważne dla celów zarządczych w miastach, zwłaszcza w dużych i średnich, strefowanie stawek w skali poszczególnych JST. Niezależnie od zastosowanych do delimitacji stref podatkowych dobrze przemyślanych zbiorów kryteriów i parametrów wprowadzanie strefowania na obszarach poszczególnych JST będzie ostatecznie służyło lepszemu zrozumieniu przez mieszkańców uzasadnienia sprawiedliwego zróżnicowania stawek podatkowych na terenie gminy. Ten wariant zmian w PoN, jak stwierdza raport Fundacji, byłby krokiem ułatwiającym ewentualne stopniowe wprowadzanie w przyszłości opodatkowania *ad valorem*. W obecnych realiach, także politycznych, jest to jedyne możliwe podejście, przy założeniu że zaistnieją mechanizmy pozwalające na bieżącą aktualizację danych i poszerzenie ich zakresu w EGiB (ewidencja gruntów i budynków) oraz w ZSIN (Zintegrowany System Informacji o Nieruchomościach), a także w przypadku pełnego systemowego zasilania ZSIN danymi, w tym z lokalnych baz danych aktów planowania przestrzennego.

Przy rozważaniach dotyczących wariantów zmian w PoN związanych ze strefowaniem stawek w przestrzeni poszczególnych gmin warto zwrócić uwagę, jako na głos w dyskusji, na zacytowane w raporcie opracowanie<sup>45</sup> wykonane przez Capital Strategy oraz International Property Tax Institute (IPTI), proponujące mechanizm strefowania PoN od nieruchomości gruntowych. Opracowanie zostało wykonane w 2014 roku na zlecenie ZMP i UMP, na potrzeby rozmów z ówczesnym rządem, które dotyczyły modernizacji systemu opodatkowania nieruchomości. Prace te zostały przerwane w 2016 roku. Mimo upływu czasu wiele elementów tego raportu może być wykorzystanych w dalszych pracach, z oczywistą koniecznością uwzględnienia zaistniałych w międzyczasie zmian systemowych, zwłaszcza udostępnienia na poziomie ogólnopolskim (GUGiK) danych przestrzennych dla gruntów, budynków<sup>46</sup> i infrastruktury, a także ich atrybutów, niezwykle przydatnych przy delimitacji stref stawek podatkowych w ramach poszczególnych gmin.

Podstawowe *must be* źródła danych, konieczne do strefowania podatkowego w przestrzeni poszczególnych gmin, jak wynikałoby z raportu, to: PZGiK (Państwowy Zasób Geodezyjny i Kartograficzny), EGiB, ZSIN i ważne dla strefowania subgminnego lokalne bazy IP, budowane w technologiach GIS, także udostępniane docelowo z poziomu GUGiK. Z uwagi na istnienie standardu metadanych dla danych i obiektów przestrzennych, uzupełnionego ostatnio o standard metadanych dla obiektów planowania przestrzennego, wykorzystanie na potrzeby strefowania wszystkich dostępnych informacji powinno być możliwe. Najnowsze rozwiązania ICT, w tym narzędzia typu AI, powinny pozwolić na połączenie w tym celu znacznie większej liczby źródeł danych, niż wymieniono wcześniej, co pozwoli na precyzyjniejszą delimitację stref oraz zapewni możliwości częstszych – w razie uzasadnionej potrzeby – aktualizacji granic stref. Testy wykorzystywania AI na potrzeby szacowania wartości nieruchomości i/lub wyznaczania stref wartości na potrzeby strefowania są wykonywane w niektórych miastach.

Bieżąca aktualizacja referencyjnej bazy EGiB oraz baz ZSIN przez powiaty wymaga znalezienia systemowego źródła finansowania tych ważnych zadań. Jedną z opcji, wcześniej już rozważaną przy analizie tego problemu, byłoby przekazywanie powiatom pewnej relatywnie niewielkiej części wpływów gmin z PoN (po zwiększeniu jego wydajności fiskalnej) na cele związane z aktualizacją wyżej wspomnianych baz danych. Dane z tych baz są dostępne z poziomu kraju m.in. dzięki usługom „integracyjnym” GUGiK: KIEG (Krajowa Integracja Ewidencji Gruntów) i ULDK (Usługa Lokalizacyjna Działek Katastralnych).

45 *Propozycja zmiany zasad kształtowania stawek podatku od nieruchomości gruntowych w Polsce*, Warszawa–Kraków, 31 października 2014, [https://www.miasta.pl/uploads/document/content\\_file/418/Raport\\_wste\\_ny\\_-\\_wersja\\_ko\\_ncowa.pdf](https://www.miasta.pl/uploads/document/content_file/418/Raport_wste_ny_-_wersja_ko_ncowa.pdf).

46 *Ewidencja gruntów i budynków*, <https://www.geoportal.gov.pl/pl/dane/ewidencja-gruntow-i-budynkow-egib/>.

# Zmiana podatku od nieruchomości – trzeba nam więcej wiedzy o możliwych następstwach

**Agnieszka Kopańska**

Opracowanie *Podatek od nieruchomości – stan obecny i propozycje zmian* zespołu prof. Pawła Felisa porusza niezwykle istotne kwestie. Podatek od nieruchomości jest najważniejszym (dającym najwyższe dochody) z lokalnych podatków w Polsce, jednak od lat budzi wiele kontrowersji i od lat dyskusyjne są reformy dotyczące jego konstrukcji. Dziś problem ten stał się szczególnie aktualny ze względu na sytuację finansową polskich samorządów oraz w związku z wyrokami Trybunału Konstytucyjnego kwestionującymi m.in. aktualny sposób definiowania budynków i budowli jako przedmiotów opodatkowania tym podatkiem.

Opracowanie składa się z dwu zasadniczych części: w pierwszej autorzy opisują aktualnie obowiązujący podatek. Drugą część to propozycje zmian podzielone na te, które odnoszą się jedynie do uporządkowania aktualnych regulacji, oraz te, które wykraczają poza obowiązujące przepisy.

W pierwszej części opracowania wskazano mankamenty aktualnie obowiązujących rozwiązań. Duża ich część odnosi się do problemów definicji przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości oraz podatników tego podatku. Problem ten był zgłaszany od lat, ale dopiero wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 2023 roku wymuszają podjęcie działań naprawczych.

Autorzy wskazują również kwestie braku prawidłowej ewidencji gruntów i budynków. W mojej opinii nie jest to po prostu mankament, lecz ważny problem powodujący utrudnienie w prawidłowym naliczaniu podatku przez gminy, i to niezależnie od tego, jak precyzyjnie zdefiniujemy przedmiot i podmiot podatku. Co również ważne w kontekście rozważań o zmianach w podatku proponowanych przez autorów, przy braku rzetelnych danych ewidencyjnych niemożliwe staje się dobre oszacowanie skutków proponowanych zmian w konstrukcji podatku.

Kolejne wskazane mankamenty mają zupełnie inny charakter i odnoszą się do kwestii zasadniczych, w tym wykraczających poza problematykę samego podatku od nieruchomości. Autorzy wskazują na problemy sprawiedliwości i równości opodatkowania. Według nich istnieją „zbyt duże różnice w wysokości podatku między poszczególnymi rodzajami budynków podlegających opodatkowaniu” (pkt 5) oraz „zbyt duże są różnice w opodatkowaniu użytków rolnych i gruntów objętych podatkiem od nieruchomości” (pkt 7). Taki zarzut trudno nazwać „mankamentem”, a raczej postrzeganą przez autorów zasadniczą wadą, i to nie tylko dotyczącą podatku od nieruchomości, ale całego systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce. Przy czym w przeciwieństwie do kwestii technicznych – jak ewidencja gruntów i budynków – trudno w mojej opinii o jednoznaczną ocenę tego problemu, a przede wszystkim stanu docelowego, w którym owe różnice nie byłyby „zbyt duże”.

Kolejna zasadnicza kwestia wskazana przez autorów to fakt, że gminy nie otrzymują właściwych rekompensat za ustawowe zwolnienia od podatku. Jest to zagadnienie odnoszące się do relacji między rządem a samorządami i nie dotyczy tylko podatku od nieruchomości, ale całego systemu dochodów samorządów.

Autorzy pokazują również, że samorządy w obecnym kształcie mają ograniczoną możliwość wprowadzania własnych zwolnień do zwolnień przedmiotowych. Ta kwestia odnosi się do dyskusji

o samodzielności podatkowej samorządów, przyczyn i skutków jej ograniczania. Zatem ponownie do zagadnienia o charakterze systemowym.

Podsumowując: wskazane przez autorów problemy czy mankamenty mają różny charakter. Konieczność uporządkowania kwestii definicyjnych oraz zakończenia prac związanych z ewidencją gruntów i budynków nie podlega dyskusji. Oczywiście to, jakie ostatecznie zostaną przyjęte definicje przedmiotu i podmiotu opodatkowania, będzie wpływać na ekonomiczne oddziaływanie podatku od nieruchomości, zatem wymaga szczegółowych analiz i rozważań. Wskazane problemy pokazują, że niezbędna jest dyskusja o sprawiedliwości, równości opodatkowania nieruchomości, a także o stopniu samodzielności podatkowej samorządów.

Kolejny rozdział opracowania odnosi się do propozycji zmian w podatku od nieruchomości (i nie tylko). W pierwszej części autorzy wskazują na zmiany w aktualnie obowiązujących przepisach „bez konieczności gruntownej reformy”.

Autorzy proponują, żeby definicję budynku i budowli oprzeć na Klasyfikacji Środków Trwałych (dalej KŚT). Przy czym w opracowaniu brakuje szczegółów – czy podział ma następować z poziomu grup środków trwałych, czy z poziomu poniżej, i które konkretnie grupy/kategorie mają być przypisane do definicji odpowiednio budynku i budowli. Kolejna kwestia to ewentualne wątpliwości interpretacyjne. Zgodnie z art. 25 ust. 1 pkt 6 i art. 40 ust. 1 Ustawy o statystyce publicznej – wydawanie takich interpretacji należy do zadań Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, jednak nie są to interpretacje wiążące. Do rozważenia jest, czy i jakie może to rodzić konsekwencje dla samorządów i podatników, gdyż oznacza kolejny podmiot, którego opinie mogą wpływać na kwoty podatku, jego ustalenie i ewentualne zwroty/nadpłaty. Fakt potencjalnych sporów, nawet jeśli opierać się na definicjach z KŚT, wskazują sami autorzy, którzy piszą o zastąpieniu wartości amortyzacyjnej również dla amortyzowanych budynków. Należy przy tym dodać, że ta propozycja oznacza już dość daleko idącą zmianę w stosunku do aktualnych przepisów.

W kilku punktach autorzy proponują bardzo konkretne zapisy, a nawet kwoty, które mają usunąć mankamenty dotyczące definiowania nieruchomości związanych z działalnością gospodarczą oraz podatników podatku od nieruchomości.

W odniesieniu do zwolnień ustawowych autorzy proponują, aby były one nieobowiązkowe, ale stosowane przez te gminy, których specyfika sprzyja ich wprowadzaniu. Jest to ciekawe rozwiązanie. Z jednej strony pozwala ustawodawcy na wskazywanie ważnych dla polityki kraju rozwiązań, z drugiej zaś pozostawia samorządom swobodę. To rozwiązanie jest również przejrzyste dla podatników, w przeciwieństwie do zwolnień dziś stosowanych przez gminy, które często są nieporównywalne między poszczególnymi JST. Opisywane rozwiązanie wydaje się też łatwe do zastosowania przez samorządy. Jego potencjalną wadą może być problem konkurencji podatkowej (obserwowany również w Polsce), który może prowadzić do stosowania ulg nawet tam, gdzie nie jest to uzasadnione.

Zaproponowany w opracowaniu zapis w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych (dalej u.p.o.l.), dotyczący rekompensowania gminom utraty wpływów z podatku od nieruchomości w wyniku wprowadzenia nowych zwolnień, powinien być potraktowany jako wskazanie generalne. Każda zmiana ustawowa, która skutkuje obniżeniem (ale również szerzej: zmianą) dochodów lokalnych, powinna być konsultowana z przedstawicielami samorządów, zaś w przypadku utraty dochodów rekompensowana, tak aby samorządy mogły prowadzić stabilną politykę, a wieloletnie plany finansowe nie były fikcją. Jednocześnie powinno być to powiązane z zasadą adekwatności dochodów do zadań (zatem jeśli



obniżenie dochodów wiąże się z ograniczeniem zadań, to przy zachowaniu zasady adekwatności nie jest konieczna rekompensata). To założenie wydaje się oczywiste, jednak doświadczenie poprzednich lat pokazuje, że być może zasadne jest zapisanie go w formie obowiązującej regulacji, np. w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Propozycje odnoszące się do ujednoczenia konstrukcji trzech podatków obciążających grunty oraz wyeliminowania dużych różnic w opodatkowaniu rozmaitych nieruchomości wymagają szczególnego namysłu. Są to kwestie wykraczające poza proste korekty aktualnego systemu. Sugerowany kierunek zmian jest zasadny, ale konieczne wydają się szczegółowe analizy różnych scenariuszy tego typu reform. Niezbędne są badania, jak będą one wpływać zarówno na budżety lokalne oraz ich zróżnicowanie, jak i na obciążenia podatników. Postulowany wzrost podatków, szczególnie dla rolników, może być trudny do faktycznego wprowadzenia.

Ostatni ze wskazanych w opracowaniu postulatów dotyczy urealnienia zapisów ewidencji gruntów i budynków. Ta kwestia powinna być priorytetowa. Jak już wspomniano, bez dobrej ewidencji nie sposób przeprowadzić analiz, które pozwoliłyby właściwie zaplanować zmiany w systemie opodatkowania nieruchomości.

Ostatnia część opracowania prezentuje propozycje zmian określonych przez autorów jako „wykraczające poza obowiązujące przepisy”. Opisane są tu dwie koncepcje, przy czym każda z nich jest rozbita na dwa warianty. Pierwszy wariant w pierwszej koncepcji odnosi się do zmiany wysokości kwotowych stawek podatku od nieruchomości. Jest to operacjonalizacja ogólnie wskazanych postulatów zmian tego podatku w części poprzedniej opracowania. W założeniu proponuje się zmniejszenie dysproporcji między stawkami obowiązującymi dla poszczególnych typów nieruchomości. Autorzy piszą, że konieczne jest podwyższenie stawek dla nieruchomości mieszkalnych oraz zlikwidowanie niektórych preferencji. Dodatkowo wskazują na konieczność opodatkowania działek rolnych w miastach nie według stawek podatku rolnego, ale właśnie podatku od nieruchomości. Drugi wariant – techniczny – dotyczy z kolei kwestii nieporuszanej wcześniej, a mianowicie faktu, że aktualny sposób waloryzacji górnych stawek podatkowych powoduje nienadążanie dochodów z podatku za zmianami realnymi. Przy czym wariant ten nie zmienia nic w systemie podatku od nieruchomości, a zachowuje wszystkie wady, które wymienili autorzy.

Koncepcja strefowania podatkowego jest ciekawym rozwiązaniem, gdyż pozwala powiązać podatek powierzchniowy z przybliżoną wartością nieruchomości. Warto pamiętać, że już dziś samorządy mogą różnicować stawki podatku od nieruchomości ze względu na lokalizację (art. 5 pkt 2–4 u.p.o.l.). Autorzy proponują dwa podstawowe warianty. Pierwszy to strefowanie, które obejmowałoby większe obszary (regiony, podregiony). Jednak jeśli ma ono odzwierciedlać choć w przybliżeniu różnice w wartości nieruchomości, to region – a nawet podregion – stanowi za duży obszar. Do rozważenia może tu być przyjęcie jako wskaźnika różnicowania danych o cenach sprzedaży nieruchomości podawanych na poziomie powiatów przez GUS. Dodatkowo w ramach regionu autorzy sugerują strefowanie np. na podstawie różnic w dochodach własnych gmin *per capita*. W odniesieniu do tych propozycji należy zastanowić się, jaka jest właściwa różnica między maksymalnymi stawkami, które będą mogły zastosować poszczególne gminy w kraju, i jaki będzie to miało wpływ na zróżnicowanie możliwych do uzyskania dochodów z podatku od nieruchomości. Druga propozycja dotyczy różnicowania stawek w obszarze gminy na podstawie „kryteriów atrakcyjności” albo – w uproszczeniu – dla poszczególnych typów przeznaczenia terenu. Jak wskazano, jest to już dziś istniejąca możliwość. Brakuje w opracowaniu informacji, czy i jak tę możliwość wykorzystują dziś gminy.

W odniesieniu do tych ostatnich propozycji autorzy prezentują rozważania i wyniki wstępnych analiz ilościowych dotyczących ich wpływu na dochody samorządów, obciążenia fiskalne podatników i rynek mieszkaniowy.

Autorzy pokazują, że wzrost stawek dla podatków od budynków mieszkalnych (w koncepcji pierwszej, wariantie pierwszym) prowadzi do wzrostu dochodów samorządów. Piszą przy tym, że nie będzie to wzrost jednolity. Jednocześnie nie odnoszą się w tej części opracowania do tego, w jaki sposób powinno to wpływać na system wyrównywania dochodów samorządów. Do kwestii zmian w subwencji ogólnej nawiązują jedynie we wstępie. A jest to kwestia kluczowa i wymaga głębszej refleksji.

Analiza konsekwencji różnicowania stawek i strefowania dla podatników wymaga dalszych pogłębi-  
bionych badań. Autorzy zauważają potencjalne problemy związane z nadmiernym obciążeniem podat-  
ników i wskazują, że to gminy mogą „wprowadzać mechanizmy ochronne”. To oznacza mocniejsze  
przerzucenie funkcji redystrybucyjnej finansów publicznych na samorządy, będzie też prowadzić do  
dalszego pogłębiania zróżnicowania dochodów własnych samorządów. W tej części autorzy prezen-  
tują sugestie, jak samorządy mogą wykorzystać strefowanie stawek podatkowych, po pierwsze jako  
instrumentu przejrzystej i sprawiedliwej (w sensie łączenia kosztów oraz korzyści z mieszkania w da-  
nej lokalizacji) polityki podatkowej dla mieszkańców, po drugie polityki, która wspiera zrównoważony  
rozwój obszaru gminy. Te proponowane rozwiązania wydają się ciekawe i konieczne są dalsze analizy  
nie tylko możliwości, ale również efektów takiego różnicowania. Szczególnie ważna jest ocena, czy  
różnicowanie będą mogły wykorzystywać gminy uboższe, z uboższymi mieszkańcami, szczególnie jeśli  
stawki podatku byłyby już zróżnicowane na poziomie kraju (strefowanie na poziomie regionów).

Opracowanie zespołu prof. Pawła Felisa jest ważnym elementem dyskusji o podatku od nieruchomości  
i jego zmianach. Autorzy pokazali szereg propozycji – od drobnych, opisanych bardzo szczegółowo  
kwestii definicyjnych po ogólnie zarysowane propozycje głębszych reform. Ta wielość i różnorodność  
propozycji stanowi dobry punkt wyjścia do prac nad niewątpliwie potrzebnymi reformami. Konieczne  
jest jasne określenie założeń, które ma spełniać podatek od nieruchomości jako najważniejszy podatek  
lokalny, i sprawdzenie, jakie ma to konsekwencje dla całego systemu finansów samorządów, a tak-  
że dla podatników. Dzisiejszy podatek od nieruchomości przy wielu wadach posiada jedną zaletę – jest  
podatkiem na tyle niskim dla mieszkańców, że nawet jeśli ma charakter regresywny (w odniesieniu do  
dochodów podatników), to nie zmienia ekonomicznej sytuacji podatnika. Każda zmiana, która prowa-  
dzi do wzrostu obciążeń mieszkańców, musi być w związku z tym niezwykle dokładnie analizowana.  
Konieczne należy wprowadzić mechanizmy chroniące najuboższych. Szczególnie ważna jest analiza  
wzrostu podatków dla grup dziś w relatywnie niewielkim stopniu obciążonych podatkami związanymi  
z nieruchomością (rolników). Reforma prowadząca do tego wzrostu powinna być zaplanowana na  
dłuższy okres, a nie wprowadzana jednorazowo.

Analiza oparta na danych jest również potrzebna w celu oceny zmian podatku dla budżetów poszcze-  
gólnych samorządów. Proponowane w opracowaniu zmiany, szczególnie związane ze strefowaniem  
podatku na poziomie regionalnym, będą prowadzić do zwiększenia nierówności w dochodach wła-  
snych między samorządami. To oznacza konieczność wprowadzenia nowego systemu wyrównywania  
w systemie subwencji ogólnej.

Gdy dyskutuje się o kwestiach wprowadzenia proponowanych zmian, należy pamiętać o tym, że mogą  
one rodzić opór, nie tylko podatników, ale również przedstawicieli samorządów. Analizy pokazują, że  
władze lokalne i skarbnicy w Polsce są niechętni wobec możliwości uzyskania większego władztwa po-  
datkowego. Wszelkie zmiany powinny być dobrze uzasadnione i poparte analizami. Nie da rady także

przewodzących takich analiz bez szczegółowych danych, dlatego pierwszym krokiem do planowania zmian w podatkach związanych z nieruchomościami w Polsce powinno być zakończenie prac związanych z ewidencją gruntów i budynków.

## Autorzy

**Agnieszka Bem** – dr hab., pracowniczka badawczo-dydaktycznego Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu w Katedrze Finansów Przedsiębiorstw i Finansów Publicznych na stanowisku profesora nadzwyczajnego. W pracy badawczej koncentruje się na problemach finansów publicznych, w szczególności na poziomie samorządowym, ekonomiki zdrowia oraz finansów przedsiębiorstw. Autorka/współautorka ponad 100 publikacji naukowych, w większości w języku angielskim, o multidyscyplinarnym charakterze.

**Michał Bernardelli** – dr hab., pracownik Instytutu Ekonometrii Kolegium Analiz Ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie na stanowisku profesora nadzwyczajnego. Prodziekan Studium Magisterskiego w kadencji 2020–2024, od 2015 roku kierownik Centrum Wychowania Fizycznego i Sportu. Uzyskał stopień doktora w dziedzinie nauk matematycznych i habilitację w dziedzinie nauk ekonomicznych. Interdyscyplinarność jego prac naukowych opiera się głównie na wykorzystaniu aparatury informatycznej i matematycznej do rozwiązywania problemów związanych z predykcją, optymalizacją i eksploracją danych w obszarze Big Data, ML oraz AI.

**Jan Maciej Czajkowski** – samorządowiec, w latach 1990–1998 był prezydentem Zgierza, od 2003 do 2010 roku pełnomocnik prezydenta Łodzi ds. informatyzacji miasta oraz standardów ISO, od 2011 roku pełnomocnik prezydenta Łodzi ds. współpracy z organizacjami samorządowymi, doktor chemii, wykładowca akademicki Uniwersytetu Łódzkiego, specjalista w dziedzinie GIS.

**Leonard Etel** – prof. dr hab., prawnik, zatrudniony na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, gdzie kieruje Katedrą Prawa Podatkowego. Jest autorem licznych prac naukowych z zakresu prawa finansowego i podatkowego. Specjalizuje się w ordynacji podatkowej i podatkach samorządowych, a szczególnie opodatkowaniu nieruchomości.

**Paweł Felis** – dr hab., prof. Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Pracownik naukowo-dydaktyczny Instytutu Finansów SGH. Ekspert w zakresie finansów i podatków współpracujący m.in. z Biurem Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu oraz Instytutem Finansów przy Ministerstwie Finansów.

**Adam Gendźwiłł** – dr hab., politolog, socjolog, geograf, profesor na Wydziale Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Bada samorządy, politykę lokalną i zachowania wyborcze. Członek Zespołu Ekspertów Samorządowych Fundacji im. Stefana Batorego. Specjalizuje się w badaniach demokracji lokalnej, polityki samorządowej, partii politycznych i systemów wyborczych, a także w metodologii badań społecznych.

**Agnieszka Kopańska** – dr hab., jest pracowniczką Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w problematyce ekonomii i finansów samorządu terytorialnego. Jest autorką kilkudziesięciu publikacji naukowych z tego zakresu, a także szeregu opracowań popularyzujących wiedzę. Była kierowniczką i uczestniczką projektów badawczych polskich i międzynarodowych

oraz konsultantką z zakresu finansów lokalnych w projektach realizowanych w Polsce i za granicą, m.in. przez KE, USAiD, Bank Światowy.

**Milena Kowalska** – dr, ekonomistka, adiunktka w Katedrze Finansów Przedsiębiorstw i Finansów Publicznych na Uniwersytecie Ekonomicznym we Wrocławiu, od dwóch kadencji Radna Miasta Ostrowa Wielkopolskiego, członkini zarządu firmy konsultingowej specjalizującej się w doradztwie samorządowym oraz uczestniczka Pracowni Samorządowej Fundacji im. Stefana Batorego. Zazielenia świat z Fundacją One More Tree.

**Anita Makowska** – dr nauk ekonomicznych. Redaktorka czasopisma naukowego „Argumenta Oeconomica”. Członkini komitetu redakcyjnego czasopisma „Świat Nieruchomości” („World of Real Estate Journal”). Starsza analityczka biznesu w firmie Archicom S.A. Autorka wielu publikacji naukowych z dziedziny nieruchomości i rynku nieruchomości. Współpracowała z licznymi firmami, prowadząc szkolenia i przygotowując analizy rynku. Od 13 lat wykładowczyni akademicka na Uniwersytecie Ekonomicznym we Wrocławiu. Od 2014 roku zawodowo zajmuje się analizą rynku nieruchomości.

**Elżbieta Malinowska-Misiąg** – dr nauk ekonomicznych. Od 2012 roku pracuje jako adiunktka w Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Jest autorką lub współautorką kilkudziesięciu książek i artykułów, a także licznych raportów czy ekspertyz z zakresu finansów publicznych, m.in. na temat przejrzystości fiskalnej, organizacji sektora finansów publicznych oraz gospodarki finansowej samorządów lokalnych.

**Jarosław Olejniczak** – dr nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Finansów Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Specjalista z dziedziny finansów JST w zakresie mechanizmów uzupełniania dochodów, opodatkowania oraz partycypacji publicznej. Członek Global Participatory Budgeting Research Board przy People Powered (USA) oraz uczestnik międzynarodowych interdyscyplinarnych zespołów badawczych.

**Grzegorz Otczyk** – od 2020 roku pracownik Ministerstwa Finansów. Autor i współautor publikacji dotyczących finansów samorządu terytorialnego. Absolwent Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Warszawskiego oraz Wydziału Cybernetyki Wojskowej Akademii Technicznej. W latach 2018–2023 doktorant w Kolegium Zarządzania i Finansów Szkoły Głównej Handlowej.

**Leszek Patrzalek** – prof. dr hab., pracownik Katedry Finansów Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Jego zainteresowania naukowe związane są z finansami publicznymi, ze szczególnym uwzględnieniem finansów jednostek samorządu terytorialnego. Autor i współautor ponad 200 publikacji naukowych, w tym monografii: *Funkcje ekonomiczne samorządu terytorialnego w okresie transformacji systemowej w Polsce* (1996), *Finanse samorządu województwa w systemie finansów publicznych w Polsce* (2005), *Finanse samorządu terytorialnego* (2010), *Finanse samorządu regionalnego we wspieraniu rozwoju regionu* (2019), *Nierówności fiskalne w samorządzie terytorialnym. Przyczyny, mechanizmy i instrumenty wyrównywania* (2019), *Od rozwoju do erozji finansów samorządu terytorialnego w Polsce* (2021). Członek Komitetu Nauk o Finansach PAN, w latach 2011–2013 członek Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, członek Rady Programowej czasopisma „Finanse Publiczne”.

**Fundacja im. Stefana Batorego**

Sapieżyńska 10a  
00-215 Warszawa  
tel. (48-22) 536 02 00  
fax (48-22) 536 02 20  
batory@batory.org.pl  
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji  
Creative Commons. Uznanie autorstwa  
na tych samych warunkach  
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska,  
Agnieszka Łodzińska

Korekta: Joanna Liczner

Warszawa 2024

ISBN 978-83-67750-79-0