

System opodatkowania nieruchomości w Polsce na tle rozwiązań europejskich. Stan obecny i propozycje zmian

Przejdź do produktu na **ksiegarnia.beck.pl**

Podatek od nieruchomości należy do najstarszych danin publicznych, który – wraz z podatkami rolnymi i leśnymi – tworzy w Polsce system podatków pobieranych w związku z posiadaniem i użytkowaniem nieruchomości. Choć w ogólnym zarysie konstrukcja tych regulacji powstała w okresie funkcjonowania gospodarki centralnie planowanej, ciągle jeszcze nie została poddana gruntownej przebudowie, mimo że jest postrzegana i oceniana jako przestarzała i niedostosowana do rozwiązań obowiązujących w większości państw europejskich. Słabości obecnej konstrukcji podatków od nieruchomości zabudowanych i niezabudowanych wpływają na ograniczenie nie tylko ich potencjału fiskalnego, ale także przydatności jako instrumentu kształtowania efektywnej polityki przestrzennej i lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Od dawna są więc postulowane zmiany.

Obowiązujący w Polsce system opodatkowania nieruchomości jest systemem mieszanym – podstawą opodatkowania jest zarówno wartość, jak i powierzchnia nieruchomości. Dla gruntów i budynków jest to powierzchnia nieruchomości, a dla budowli określona przez ustawodawcę wartość. Powierzchniowy model opodatkowania nieruchomości powinien być zrozumiały dla obywateli i łatwy w stosowaniu. Pobór podatku nie wymaga wówczas finansowania kosztownych mechanizmów wyceny i waloryzacji wartości nieruchomości. Brak skomplikowanych procedur obliczeniowych pozwala zatem na oszczędności związane z redukcją kosztów administracyjnych, a także tych ponoszonych przez podatników w związku z koniecznością wywiązania się z ustawowych zobowiązań. Czas potrzebny na dostarczenie informacji o nieruchomościach lub wypełnienie deklaracji na podatek od nieruchomości; alternatywny koszt przyjętej jednostki czasu przeznaczonej na wywiązanie się z obowiązku podatkowego, wydatki ponoszone na rzecz firm doradztwa podatkowego, nie powinny być wysokie.

W praktyce jednak często jest zupełnie inaczej, prawidłowe ustalenie wysokości podatku od nieruchomości przez osoby prawne nie jest już takie oczywiste. Okazuje się, że niezbędna do tego jest bowiem znajomość prawa budowlanego, Kodeksu cywilnego oraz ustaw o podatkach dochodowych. Dużą rolę odgrywa też wiedza z zakresu wykładni prawa oraz znajomość bogatego orzecznictwa sądów administracyjnych. Sytuację komplikuje stale zmieniające się orzecznictwo sądowe oraz fakt, że wyroki dotyczą konkretnych stanów faktycznych. Prawidłowa kwalifikacja podatkowa w przypadku większości budynków i budowli wymaga zatem dużego zaangażowania ze strony podatnika – także finansowego, w sytuacji korzystania z usług doradców podatkowych. Ponadto podatnicy prowadzący działalność gospodarczą na terenie kilku gmin muszą się liczyć z możliwością odmiennego podejścia do ich składników majątkowych przez lokalne organy podatkowe.

Wskazane w monografii oraz w literaturze przedmiotu mankamenty obowiązującego w Polsce systemu opodatkowania nieruchomości przemawiają za potrzebą jego zmiany. Koncepcje reformy podatku od nieruchomości pojawiły się już w pierwszej połowie lat 90. ubiegłego wieku i polegały na zastąpieniu mieszanego systemu opodatkowania nieruchomości podatkiem *ad valorem*. Argumentowano, że przebudowa systemu opodatkowania nieruchomości zwiększyłaby wydajność podatków lokalnych oraz autonomię fiskalną samorządów gminnych; pozwoliłaby na zwiększenie skali inwestycji infrastrukturalnych, a także doprowadziłaby do właściwego wypełniania zasady sprawiedliwości podatkowej. Miał to być ostatni etap dostosowania polskiego systemu podatkowego do rozwiązań funkcjonujących w rozwiniętych państwach europejskich.

O problematyce opodatkowania nieruchomości dyskutuje się ciągle od 30 lat, niestety była to dyskusja jałowa. Dużo mogło się zmienić w wyniku ostatnich, przełomowych wyroków Trybunału Konstytucyjnego – przede wszystkim z 4 lipca 2023 r., w którym TK orzekł o niekonstytucyjności definicji budowli wynikającej z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Była to doskonała okazja, aby nie tylko zdefiniować na nowo budowlę, budynek, budynek mieszkalny, ale też zreformować gruntownie najważniejszy podatek majątkowy i lokalny. Nie ma wątpliwości, że cały czas funkcjonująca konstrukcja podatku od nieruchomości, a także podatku rolnego i leśnego jest anachroniczna i niesprawiedliwa. Nie sprzyja ona prawidłowemu wypełnianiu funkcji przypisywanych podatkom. Nie powinna być zatem dalej utrzymywana.

Zawarta w niniejszej monografii szczegółowa charakterystyka wielu zagadnień związanych z nieruchomościami, a także przyjęte w niej rozwiązania metodologiczne i koncepcyjne stanowią oryginalny wkład autorów w rozwój wie-

dzy z zakresu modeli opodatkowania nieruchomości i ich wpływu na finanse lokalne. Głównymi celami poznawczymi pracy są:

1. Rozwinięcie ekonomiczno-finansowego nurtu rozważań dotyczących opodatkowania nieruchomości.
2. Zaproponowanie możliwych wariantów przyszłego opodatkowania nieruchomości w Polsce wraz z przedstawieniem przykładowych symulacji ich skutków finansowych dla gmin.
3. Przedstawienie i ocena systemów opodatkowania nieruchomości w wybranych państwach europejskich w celu wyselekcjonowania sprawdzonych rozwiązań możliwych do wykorzystania w procesie doskonalenia regulacji obowiązujących w Polsce, ale także takich, które nie powinny być brane pod uwagę.
4. Wyselekcjonowanie oraz analiza kluczowych czynników wpływających na efektywność procesu opodatkowania podatkiem od nieruchomości.
5. Ocena roli podatków od nieruchomości, ze szczególnym uwzględnieniem ich wydajności fiskalnej oraz polityki jednostek lokalnych w zakresie ich kształtowania.

Niniejsza monografia, o interdyscyplinarnym charakterze, poza walorami typowo naukowymi, ma również duże znaczenie praktyczne. Wynikają z niej bowiem wnioski dla konstruktorów systemu podatkowego. Autorzy pracy wyrażają przekonanie, że wyniki szczegółowych badań i analiz mogą być wykorzystane do dalszego ulepszenia podatku od nieruchomości, jako że zwiększają wiedzę o podatku od nieruchomości w naszym państwie. Mogą też ułatwić przygotowanie założeń racjonalnej reformy systemu opodatkowania nieruchomości – takiej, która byłaby korzystna dla gmin (ze względu na zapotrzebowanie na własne wydajne i elastyczne dochody podatkowe), a jednocześnie akceptowalna przez podatników.

Monografia składa się z ośmiu rozdziałów oraz aneksu, w którym zamieszczono kwestionariusz badania ankietowego wraz z wynikami badania¹. W rozdziale pierwszym przedstawiono zarys teorii podatku od nieruchomości. Uwzględniono istotę i cechy nieruchomości (ujęcie rynkowe oraz rachunkowe). Zwrócono uwagę na fiskalne i pozafiskalne funkcje tego podatku w świetle dorobku teoretycznego. Odniesiono się do kwestii sprawiedliwości oraz neutralności podatku od nieruchomości. Sformułowano rekomendacje niezbędne z punktu widzenia legitymizacji poboru podatku od nieruchomości.

W rozdziale drugim uwypuklono gospodarcze i społeczne konsekwencje opodatkowania nieruchomości. Znalazły się tu takie zagadnienia, jak podatki

¹ Zleceniodawcą badania był Instytut Finansów przy Ministerstwie Finansów. Na mocy umowy licencyjnej nr 02/2024 uzyskano zgodę na wykorzystanie danych z badania ankietowego.

od nieruchomości w działalności gospodarczej, istota funkcji redystrybucyjnej podatku od nieruchomości, konsekwencje utowarowienia nieruchomości, możliwość wykorzystania bodźców proekologicznych w konstrukcji podatku od nieruchomości, wpływ podatków od nieruchomości na rynek mieszkaniowy oraz przedstawiono podatek od nieruchomości jako istotne narzędzie wspierające zrównoważoną transformację rynku nieruchomości.

W rozdziale trzecim przeanalizowano systemy opodatkowania nieruchomości bazujące na wartości nieruchomości (*ad valorem*) oraz systemy mieszane, bazujące głównie na ujęciu powierzchniowym (naturalnym). Wykorzystując rozwiązania przyjęte w praktyce podatkowej wybranych państw europejskich (Belgia, Bułgaria, Francja, Grecja, Niemcy, Rumunia, Słowenia, Wielka Brytania, państwa Grupy Wyszehradzkiej, kraje bałtyckie) szczegółowo omówiono poszczególne elementy konstrukcyjne podatku od nieruchomości. Dokonano jakościowego porównania przyjętych rozwiązań oraz przedstawiono wnioski, jakie mogą być przydatne dla Polski. Cennym uzupełnieniem są znajdujące się na początku rozdziału rozważania dotyczące modeli kapitalizmu mieszkaniowego w kontekście opodatkowania nieruchomości. W rozdziale uwzględniono również treści dotyczące zakresu władztwa podatkowego w poszczególnych państwach.

W rozdziale czwartym wskazano najważniejsze mankamenty przepisów prawnych regulujących obowiązujący system opodatkowania nieruchomości. Ich zidentyfikowanie pozwoliło na przedstawienie propozycji zmian prawnych mających na celu wyeliminowanie lub przynajmniej ograniczenie wskazanych mankamentów.

W piątym rozdziale dość szczegółowo przybliżono proces wymiaru i poboru podatku od nieruchomości. Pozwoliło to na wskazanie i przeanalizowanie głównych czynników wpływających na efektywność podatku od nieruchomości.

W rozdziale szóstym zbadano znaczenie podatków od nieruchomości dla budżetów gmin. Przybliżono koncepcję federalizmu fiskalnego w kontekście decentralizacji fiskalnej. Zwrócono uwagę na przestrzenne zróżnicowanie wydajności fiskalnej podatków w gminach w Polsce. Przedmiotem szczegółowych badań była strona dochodowa samodzielności finansowej gmin. Scharakteryzowano i oceniono dotychczasową politykę podatkową gmin.

W rozdziale siódmym zarysowano możliwe koncepcje zmian w obowiązującym w Polsce podatku od nieruchomości: koncepcję zmiany wysokości stawek podatku od nieruchomości oraz mechanizm ich ustalania; koncepcję podatku od wartości amortyzacyjnej nieruchomości; koncepcję strefowania podatkowego (na poziomie międzygminnym oraz w obrębie gminy); koncepcję podatku opartego na wartości nieruchomości; koncepcję związaną z powiatami. Powołu-

jąc się m.in. na teorię federalizmu fiskalnego, zaproponowano kryteria przypisania dochodów z tytułu opodatkowania gruntu na poszczególne poziomy samorządu lokalnego. W efekcie sformułowano oryginalne postulaty *de lege ferenda*. W ostatnim, ósmym, rozdziale przedstawiono symulacje skutków finansowych niektórych koncepcji dla różnych rodzajów gmin.

Autorami monografii są praktycy i teoretycy reprezentujący różne ośrodki naukowe: Szkołę Główną Handlową w Warszawie, Uniwersytet w Białymstoku, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Uniwersytet Szczeciński, a także Deloitte, Ministerstwo Finansów, Urząd Miasta Stołecznego Warszawy, Związek Powiatów Polskich. Autorzy wyrażają własne opinie eksperckie i nie należy w żaden sposób łączyć ich ze stanowiskiem podmiotów, w których autorzy są zatrudnieni lub z którymi współpracują. Taki dobór autorów gwarantuje nie tylko pogłębioną ocenę aktualnych rozwiązań, różnorodność spojrzeń na różne aspekty opodatkowania nieruchomości, ale również oparcie propozycji zmian na podstawach naukowych oraz własnych doświadczeniach zawodowych.

Będziemy wdzięczni Czytelnikom za wszelkie uwagi, które można kierować na adresy redaktorów naukowych: etel@uwb.edu.pl; pfelis@sgh.waw.pl.

Redaktorzy

Przejdź do księgarni →

ksiegarnia.beck.pl