

Barierzy wprowadzenia podatku katastralnego w Polsce

Elżbieta Gołabeska

Na system opodatkowania nieruchomości w Polsce składa się kilka rodzajów opłat publicznych związanych z posiadaniem lub użytkowaniem gruntów, budynków oraz budowli. Pobierane są one przez jednostki samorządu terytorialnego i są ważnym źródłem dochodów lokalnych. Zalicza się do nich podatek od nieruchomości, podatek rolny oraz podatek leśny, które określane są jako podatki lokalne, a związane z nimi dochody zasilają bezpośrednio budżety gmin i traktowane są w kategorii dochodów własnych.

Podatek od nieruchomości pełni kluczową rolę w finansach gmin od początku swojego funkcjonowania, stanowiąc największe źródło dochodów spośród wszystkich podatków lokalnych (Śmiechowicz, 2013). W Polsce podatek od nieruchomości reguluje ustawa z 12.1.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r., poz. 707; dalej PodLokU) (Śwital, Kobylski, 2024). Obejmuje on opodatkowanie gruntów, w przypadku gdy nie są objęte podatkiem rolnym lub leśnym, budynki oraz budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej (Marona, 2014). Wysokość podatku ustalana jest poprzez iloczyn podstawy opodatkowania oraz stawkę podatkową (Namięciński, 2025). System opodatkowania w Polsce ma charakter mieszany, gdyż podstawa opodatkowania jest ustalana zarówno na podstawie wartości, jak i powierzchni. W przypadku podatku liczonego od wartości uwzględnia się wartość nieruchomości (dla budowli lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej) – rynkową, księgową lub czynszową, która określana jest na podstawie danych z katastru nieruchomości. Natomiast przy opodatkowaniu powierzchni nieruchomości brany pod uwagę jest metraż nieruchomości (gruntu lub budynku), ustalany na podstawie danych z ewidencji geodezyjnych i kartograficznych (Felis i inni 2023). Na

konstrukcję podatku od nieruchomości składają się również stawki podatkowe, które regulowane są przepisami PodLokU (Marona, 2014). W zależności od podstawy opodatkowania stawki mogą przyjmować charakter kwotowy lub procentowy. Stawki kwotowe stosowane są przy opodatkowaniu powierzchni, natomiast stawki procentowe, gdy podatek liczony jest od wartości nieruchomości (Felis i inni 2023). Wysokość danych stawek określa rada gminy, jednakże nie może ona przekraczać stawek maksymalnych, które są aktualizowane co roku przez Ministra Finansów. Od 1.1.2003 r. gminy nie są już zobowiązane do stosowania zasady, zgodnie z którą stawka nie może być niższa niż 50% stawki maksymalnej. Istotnym elementem regulacji jest także możliwość różnicowania stawek podatkowych, w zależności od rodzaju nieruchomości (Marona, 2014).

Udział podatku od nieruchomości w dochodach JST

W latach 2013–2024 pobieranie tych trzech danin od nieruchomości (tj. podatku od nieruchomości, podatku rolnego oraz podatku leśnego) przyniosło gminom łącznie 202,74 mld zł, natomiast miastom na prawach powiatu

112,67 mld zł. Stanowiło to odpowiednio 12,85% oraz 10,15% w dochodach ogółem (rys. 1).

W badanym okresie widoczny jest systematyczny wzrost zarówno dochodów gmin ogółem, jak i dochodów z podatków nieruchomościowych w obu analizowanych grupach jednostek samorządu terytorialnego. W przypadku gmin w 2023 r. nastąpił niewielki spadek w dochodach ogółem, natomiast w miastach na prawach powiatu miał on miejsce w 2022 r. Dochody ogółem gmin wzrosły z 80,04 mld zł w 2013 r., do 201,84 mld zł w 2024 r., a w odniesieniu do miast na prawach powiatu zwiększyły się z 64,22 mld zł do 138,23 mld zł. Podobna tendencja wzrostowa wystąpiła w przypadku dochodów z podatków obciążających nieruchomości. W gminach ich wartość wzrosła z 13,17 mld zł w 2013 r. do 24,45 mld zł w 2024 r., natomiast w miastach na prawach powiatu z 7,45 mld zł do 13,22 mld zł. Dochody z podatków nieruchomościowych w badanym okresie stabilnie rosły, bez wystąpienia gwałtownych wahań, co świadczy o ich dużej przewidywalności i stabilności jako źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

Można zauważyć, że procentowy udział podatków nieruchomościowych w dochodach ogółem w latach 2013–2023 wykazywał tendencję spadkową (rys. 2).