

Katarzyna Kopyściańska

Uniwersytet Wrocławski
e-mail: katarzyna.kopyscianska@uwr.edu.pl

PODATEK KATASTRALNY W POLSCE – CZY SŁUSZNA KONCEPCJA?

CADASTRAL TAX IN POLAND – IS IT THE RIGHT CONCEPT?

DOI: 10.15611/pn.2017.485.19

JEL Classification: K34, K11, K30

Streszczenie: Od rozpoczęcia w Polsce na początku lat 90. XX wieku reform dążących do istotnych zmian ustrojowych i politycznych państwa wskazuje się także potrzebę zreformowania obowiązującego systemu opodatkowania nieruchomości. Postuluje się zmianę formuły z funkcjonującego obecnie opodatkowania powierzchni na opodatkowanie *ad valorem*, czyli opodatkowanie od wartości nieruchomości. Konieczne do prawidłowego wdrożenia reformy podatku od nieruchomości jest utworzenie niezbędnych ram prawnych oraz efektywnej struktury administracyjnej wraz z przydzieleniem jej odpowiednich kompetencji i środków. Zasadniczą ideą reformy systemu opodatkowania nieruchomości jest to, aby podatek ten był podstawowym źródłem dochodów samorządów terytorialnych. Ponadto wprowadzenie podatku katastralnego opartego na wycenie wartości rynkowej nieruchomości spowoduje, że podatek ten stanie się sprawiedliwszym obciążeniem dla podatników oraz wydajniejszym źródłem dochodów gminy.

Słowa kluczowe: kataster, nieruchomości, mapy katastralne, ewidencja nieruchomości, budynek.

Summary: There is no doubt that the implementation of the cadastral system and of the property tax based on it naturally requires a radical reform of the existing system of property taxation, that is, in the first place the abolition of the taxes of which the key feature is the technical parameter, i.e. the area. The realization of such an undertaking will only be possible if an integrated cadastral system is built whose creation requires the modernization of the current land and building registry, and the establishment of a uniform system of data contained in land and mortgage registers, tax registers, as well as land and building records. In order to determine the cadastral value, in the first place it is necessary to create a real property cadastre (which is mainly based on maps and appraisal tables), that is, the extended and improved current system of land and building registry which serves, among other things, to ensure that there is fair taxation in accordance with international standards. The real property cadastre would represent a collection of information on lands, buildings, structures and their owners that is uniform for the entire country, structured and updated. A number of countries which carried out tax reforms highlighted that since a variety of elements were not taken into account

in a comprehensive way, the implication was that changes had to be carried out in the statutory law. Taking advantage of these experiences, the Polish legislator should make an attempt at a structured regulation.

Keywords: cadastre, real estates, cadastral maps, property register, building, tax base, property value, property area.

1. Wstęp

Artykuł został napisany według metody dogmatyczno-prawnej oraz metody porównawczej i stanowi próbę odpowiedzi na pytanie: Jak ocenić koncepcję wprowadzenia podatku katastralnego w świetle zasady sprawiedliwości podatkowej? Czy i ewentualnie w jakim zakresie regulacja prawna podatku katastralnego w Polsce powinna być wzorowana na rozwiązaniach i doświadczeniach innych krajów?

W nauce prawa podatkowego już od początku funkcjonowania aktualnie obowiązujących regulacji prawnych odnoszących się do podatków i opłat lokalnych sygnalizowano ich mankamenty i konieczność zmian [Etel 2001a, s. 276–333].

Opodatkowanie majątku nieruchomego jest tradycyjnym elementem systemu podatkowego w większości krajów. Podatki majątkowe należą do tej grupy danin publicznych, które są najbardziej zróżnicowane pod względem konstrukcji i formy. W teorii i praktyce można wyróżnić dwa podstawowe modele opodatkowania nieruchomości. Pierwszy z nich, który aktualnie obowiązuje w Polsce, opiera się powierzchni nieruchomości jako podstawie opodatkowania. Drugi natomiast, charakterystyczny dla krajów o wielowiekowych tradycjach poszanowania prawa własności, wysoko rozwiniętym i zidentyfikowanym pod względem podmiotowym, przedmiotowym i wartościowym systemie informacyjnym prowadzonym dla rynku nieruchomości, określaną jest mianem katastru. W tym drugim przypadku jako podstawę opodatkowania wykorzystuje się wartość nieruchomości określoną w tym systemie [Etel (red.) 2003, s. 7 i nast.].

Od momentu rozpoczęcia w Polsce reform mających na celu dokonanie istotnych zmian ustrojowych i politycznych wskazuje się na potrzebę zreformowania obowiązującego w Polsce systemu opodatkowania nieruchomości. Podkreśla się zmianę formuły opodatkowania z funkcjonującego obecnie opodatkowania powierzchni na opodatkowanie *ad valorem*, czyli opodatkowanie od wartości nieruchomości. Przyjęta jako podstawa opodatkowania wartość nieruchomości ma nosić miano wartości katastralnej i wynikać będzie z zapisu określającego jej wartość w katastrze nieruchomości. Szczególną jednak uwagę należy zwrócić na to, iż wartość katastralna nie ma być wartością czysto rynkową, a zostanie określona w powszechnej taksacji nieruchomości wraz z uwzględnieniem różnic, jakie występują między poszczególnymi nieruchomościami na terenie danej gminy, oraz zbliżeniem tej wartości do wartości rynkowej możliwej do uzyskania przy zastosowaniu metod przyjętych dla wyceny masowej [Ciak, Wąsewicz 2015, s. 12 i nast.].

Potrzeby te dostrzegają zapewne kolejne grupy decydentów, o czym świadczyć może np. opublikowany w styczniu 2004 r. przez Ministerstwo Finansów dokument „Strategia podatkowa”. W zaproponowanej strategii rząd zakładał traktowanie gospodarstw rolnych na zasadach zwykłych firm, a w związku z tym ich opodatkowanie byłoby podobne. Obecnie większość gospodarstw rolnych nie płaci podatków, z wyjątkiem dochodów z tzw. działów specjalnych produkcji rolnej. Grunty takich gospodarstw objęte są natomiast podatkiem rolnym. Taki sposób opodatkowania nie jest sprawiedliwy wobec prowadzących działalność gospodarczą. Niestety wspomniana „Strategia podatkowa” nie daje jednoznacznej odpowiedzi, kiedy rolnicy będą opodatkowani podatkiem dochodowym. Wiele wskazuje na to, że nie dojdzie do tego w najbliższej przyszłości, ponieważ rolnicze grupy nacisku będą bardzo ostro protestować. Nie ulega jednak wątpliwości, że wszelkie zmiany w systemie podatkowym powinny obejmować też zmiany w rolnictwie. Rolnicy powinni zostać włączeni do ogólnonarodowego systemu podatkowego i płacić jednolite podatki w całym kraju.

Podstawowe zasady obecnego systemu opodatkowania nieruchomości (w ujęciu statycznym) obowiązują od 1985 r. w praktycznie niezmienionej postaci, czyli 32 lata. Są to podatki, które przetrwały transformację ustrojową w niezmienionej postaci [Ciak, Wąsiewicz 2015, s. 12 i nast.].

2. Aktualna konstrukcja podatku od nieruchomości i jej mankamenty

Obecna konstrukcja polskiego systemu opodatkowania nieruchomości jest ostatnim elementem składowym systemu podatkowego, który mimo wielu zasadniczych zmian ustrojowych i politycznych w Polsce przetrwał w kształcie nadanym mu w latach 70. XX wieku [Etel 2001b]. Istota polskiego systemu opodatkowania nieruchomości wynika z faktu posiadania i sposobu użytkowania nieruchomości [Wojciechowski 1985].

Na system opodatkowania nieruchomości składają się bowiem trzy podatki: od nieruchomości [Ustawa z 12 stycznia 1991], rolny [Ustawa z 15 listopada 1984] i leśny [Ustawa z 30 października 2002]. System ten tworzony jest zatem przez trzy podatki o zbliżonym przedmiocie opodatkowania. Podatek od nieruchomości ma najszerszy zakres przedmiotowy, obejmuje bowiem swym zakresem grunty, budynki i budowle. Podatek rolny i leśny obejmuje natomiast jedynie grunty. Daniny te mają się wzajemnie uzupełniać w ten sposób, iż grunty objęte podatkiem rolnym lub leśnym nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, z wyjątkiem gruntów wykorzystywanych do prowadzenia innej działalności niż działalność rolnicza lub leśna¹.

¹ Art. 3 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych: „opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają grunty nie objęte przepisami o podatku rolnym lub leśnym oraz grunty objęte tymi przepisami, ale związane z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż rolnicza lub leśna”.

Należy stwierdzić, że przestarzały mechanizm konstrukcyjny podatków dotyczących nieruchomości, uzależniający jego wysokość od wielkości, a nie wartości nieruchomości, powoduje osłabienie podstawowej funkcji podatku, jaką jest funkcja fiskalna. Zatem jest to system oparty na opodatkowaniu powierzchni nieruchomości (grunty i budynki), w niewielkim zakresie uwzględniający wartość amortyzacyjną jako podstawę opodatkowania budowli.

Powierzchnia nieruchomości, a nie jej wartość, jest zasadniczym czynnikiem decydującym o wysokości obciążenia gruntów i budynków. Jest to podstawowy mankament polskiego systemu opodatkowania nieruchomości. Przyjęcie takiego modelu opodatkowania nieruchomości skutkuje tym, że gminy nie uzyskują zakładanych wpływów do budżetów lokalnych. Stosunkowo dużo nieruchomości albo w ogóle nie jest opodatkowanych, albo też bezpodstawnie są one objęte preferencyjnym opodatkowaniem.

Spadek wpływów podatkowych jest w ostatnich latach widoczny zwłaszcza w odniesieniu do budowli (sieci telekomunikacyjne, wyrobiska górnicze, elektrownie wiatrowe). Problemy z poborem podatku od budowli wynikają ze źle skonstruowanej definicji ustawowej, która powoduje powstanie licznych problemów interpretacyjnych.

Ustawodawca, dokonując w ostatnim czasie jedynie kosmetycznych zmian tych podatków, nie spowodował żadnej poprawy ich funkcjonalności. W ten sposób przez przeszło 20 lat poprawiania regulacji powstał model opodatkowania trudny w stosowaniu, wewnętrznie sprzeczny, wymagający ciągłych korekt. Jest to niewątpliwie model prowizoryczny i długo chyba jeszcze taki pozostanie [Etel].

Na temat tego, na czym ma w Polsce polegać reforma opodatkowania nieruchomości i w jaki sposób ją wprowadzić w życie, napisano już bardzo dużo. W zasadzie nie ma wątpliwości co do tego, jak ma być ukształtowany docelowy model opodatkowania nieruchomości.

3. Kierunki pożądaných zmian

W ramach niewątpliwie pożądaney reformy podatków i opłat lokalnych należy dążyć do eliminacji podatków, z których wpływy nie pokrywają kosztów związanych z ich poborem. Dotyczy to nie tylko podatków, które z założenia przynoszą niskie wpływy, ale także konkretnych zobowiązań podatkowych, których koszt realizacji przewyższa wpływy uzyskiwane z tego tytułu. Jako przykład można wskazać np. podatek leśny od niewielkich działek leśnych będących we władaniu osób fizycznych, którego wysokość nie przekracza 5 złotych. Sam koszt doręczenia decyzji jest wyższy od wpływów z tego świadczenia.

Koszty corocznego wymiaru są bardzo wysokie i pochłaniają dużą część wpływów uzyskiwanych z podatków realizowanych poprzez doręczenie decyzji. Nie ma sensu wszczynanie postępowania i informowanie podatnika o zebranych materiale dowodowym w sytuacji, gdy jedynym „materiałem” jest informacja złożona przez

podatnika (zob. art. 165 i 200 o.p.). Należałoby także ograniczyć liczbę podatników otrzymujących decyzję ustalającą. Na przykład w podatkach od nieruchomości osoby fizyczne mające status przedsiębiorcy powinny samodzielnie deklarować kwoty podatku, bez konieczności doręczania im decyzji wymiarowych, co jest kosztownym sposobem poboru podatku [Dowgier, Etel 2013, s. 98 i nast.].

W chwili obecnej w zasadzie nie ma jednolitej i wiarygodnej ewidencji umożliwiającej prawidłowy wymiar podatków obciążających majątek nieruchomy. Powierzchnia będąca podstawą opodatkowania w podatku rolnym, leśnym i od nieruchomości w założeniu ma wynikać z ewidencji gruntów i budynków. Dane zawarte w ewidencji gruntów, a zwłaszcza klasyfikacja gruntów rolnych, są bardzo często nieaktualne, co prowadzi do licznych perturbacji na etapie realizacji tych podatków.

Z kolei budynki są objęte ewidencją gruntów i budynków, ale już powierzchnia tychże tam wskazana nie odpowiada powierzchni stanowiącej podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości.

Budowle zasadniczo nie są objęte ewidencją gruntów i budynków, a niekiedy dane z tego rejestru komplikują realizację podatku od tych przedmiotów opodatkowania, czego najlepszym przykładem są grunty sklasyfikowane jako „dr”. Taka klasyfikacja gruntu wcale nie oznacza, że na danym gruncie fizycznie istnieje droga (budowla), jak przyjmują niektóre organy podatkowe i sądy. Budowla musi rzeczywiście istnieć, aby być przedmiotem podatku; nie mogą tego zastąpić zapisy (lub ich brak) w ewidencji gruntów i budynków.

W związku z tym należy postulować jak najszybsze wprowadzenie specjalnych ewidencji na potrzeby opodatkowania, prowadzonych przez organy podatkowe, oraz aktualizację i modernizację ewidencji gruntów i budynków. Usprawnienie funkcjonowania tych ewidencji przyspieszy stworzenie w Polsce katastru fiskalnego [Dowgier, Etel 2013, s. 97].

4. Kataster w większości państw europejskich

W zdecydowanej większości europejskich państw przyjętą formą opodatkowania nieruchomości jest kataster. Przyjęte rozwiązania często znacznie różnią się od siebie w poszczególnych krajach, a same sposoby naliczania podatku, połączone nieraz z rozbudowanym systemem ulg i zwolnień, są dość skomplikowane.

Tak jest np. w Niemczech, gdzie po całym szeregu obliczeń polegających na przemnażaniu podatku przez specjalne wskaźniki, końcowy poziom stawki podatkowej daje średnią w wysokości niespełna 2 proc. wartości nieruchomości.

W Wielkiej Brytanii z kolei obowiązujący w obecnej formie od 1993 r. podatek katastralny dotyczy nieruchomości mieszkalnych, a jego wysokość jest progresywna w zależności od wartości domów czy mieszkań, które są kwalifikowane według wyceny do jednej z ośmiu grup podatkowych. Dla najniższej wycenianych nieruchomości podatek wynosi 0,5 proc., a przeciętna stawka to 1 proc. wartości nieruchomości.

Z kolei w Irlandii oryginalność katastru polega na samodzielnym określeniu wartości posiadanej nieruchomości przez podatnika, co doskonale upraszcza cały system, obniżając jednocześnie jego koszty. Podana wartość musi być jednak rzetelna, ponieważ ewentualna sprzedaż nieruchomości powyżej 110 proc. zadeklarowanej wyceny grozi dotkliwymi karami finansowymi. W Irlandii obowiązują dość umiarkowane stawki podatkowe: 0,18 proc. dla budynków o wartości do miliona euro oraz 0,25 proc. dla nieruchomości droższych. Co ciekawe, przez pierwsze kilka lat nabywcy mieszkań z pierwszej ręki podatku nie płacą [Evans, Murray, Schwab 2001, s. 209 i nast.].

Wbrew pozorom podatek katastralny nie jest wyłącznie domeną państw o najbardziej ugruntowanej pozycji gospodarczej i wysokim stopniu zamożności. Świadczy o tym przyjęcie tego typu rozwiązań fiskalnych w krajach bałtyckich, a także w Czechach czy na Słowacji, a więc w państwach z grupy – podobnie jak Polska – gospodarek wschodzących.

Podatek od wartości nieruchomości obowiązuje też w wielu innych krajów europejskich (m.in. w Holandii, Szwecji, Austrii), ale przede wszystkim w USA, gdzie podobnie jak sam rynek nieruchomości, ma w skali globalnej najdłuższą i najbogatszą historię [Inman 2001].

W Rosji nakładane są trzy podatki od nieruchomości: regionalny podatek od wartości (księgowej) majątku firmy (bez gruntu), lokalny podatek od majątku prywatnego i lokalny podatek od gruntu. Podstawą podatku jest wartość księgowa netto (wartość bilansowa) aktywów trwałych, aktywów niematerialnych, zapasów, różniczeń międzyokresowych kosztów poniesionych na dzień bilansowy. Stawka podatku nie może przekroczyć 2,2 proc., ale władze regionalne mogą ustanowić zróżnicowane stawki dla pewnych kategorii podatników lub nieruchomości. Istnieją również zwolnienia z podatku od nieruchomości dla niektórych środków, takich jak: aktywa pieniężne, papiery wartościowe, dobra społeczne i kulturalne, środki ochrony środowiska, sprzęt rolniczy, rurociągi, linie elektryczne oraz grunt [Chassagnard 2003, s. 36 i nast.].

Skoro tak wiele państw w Europie i na świecie wybrało formę opodatkowania nieruchomości opartą na ich katastrze, to wydaje się, że powinna mieć ona optymalny charakter połączony z wieloma zaletami i wymiernymi korzyściami natury gospodarczej.

5. Kataster w ujęciu historycznym i jego rodzaje

Kataster nieruchomości jest instytucją prawną, która w odbiorze społecznym jest postrzegana jako zapewniająca ład prawny w zakresie ustalenia zasięgu praw i poczucia bezpieczeństwa wynikającego w fakcie ujawnionych w nim wpisów przedmiotowych, a także możliwości dochodzenia swoich racji w ramach postępowania rejestrowego [Ciak, Wąsewicz 2015, s. 30].

Współczesny kataster ukształtował się dopiero w XIX wieku. Tego typu rejestry założono w 1850 r. we Francji. Od XX wieku kataster rozumiany był jako urzędowy system informacyjny, który zawiera dane o przedmiotach katastralnych (nieruchomościach, w tym budynkach i budowlach) oraz o podmiotach katastralnych (osobach fizycznych i prawnych będących właścicielami lub posiadaczami nieruchomości). Jednym z głównych zadań katastru już od początku jego istnienia było objęcie spisem nieruchomości podlegających opodatkowaniu, a także zabezpieczenie obrotu nieruchomości. W warunkach rozwiniętej gospodarki rynkowej ewidencja taka nie była wystarczająca w przypadku danych dotyczących działek, które to dane nie zawsze były zgodne ze stanem faktycznym, a wiele nieruchomości budynkowych nie figurowało w rejestrze. Z tego właśnie powodu konieczne okazało się opracowanie nowoczesnego katastru nieruchomości, który by obejmował wszystkie rodzaje nieruchomości [Mika 2010, s. 75 i nast.].

W literaturze przedmiotu [Etel 2008, s. 8 i nast.] wyróżnia się trzy rodzaje katastru: kataster fiskalny, kataster prawny oraz fizyczny.

Kataster fiskalny charakteryzuje się ścisłym związkiem z systemem podatkowym i wyraża się w tym, że zawarte są w nim dane niezbędne do wymierzenia podatków obciążających nieruchomości, takie jak: wartość nieruchomości, dane podatnika czy też dochody uzyskiwane z nieruchomości. Kataster ten jest tworzony przede wszystkim na potrzeby związane z opodatkowaniem nieruchomości, co nie oznacza, że dane w nim zawarte nie mogą być wykorzystywane w innych celach. Założenie katastru fiskalnego jest stosunkowo proste, nie wymaga bowiem ustalenia stosunków własnościowych. Wprowadzenie katastru fiskalnego wymaga zdecydowanie mniej czasu niż wdrażanie katastru innego typu [Etel 2008, s. 8 i nast.].

Kataster prawny jest ewidencją danych odzwierciedlających stan prawny nieruchomości. Jest on ukierunkowany na rejestrację i ochronę praw rzeczowych, ale może być też wykorzystywany do celów podatkowych. Zawarte są tam informacje dotyczące przede wszystkim prawa własności oraz innych praw i obciążeń związanych z nieruchomością. Instytucje tego typu są powiązane z księgami wieczystymi albo też je całkowicie zastępują. Wdrożenie katastru prawnego powinno poprzedzać uporządkowanie praw własności do poszczególnych nieruchomości i ustalenie ich granic, co wymaga sporych nakładów finansowych (pomiarów geodezyjnych) i jest czasochłonne [Etel 2013, s. 14 i nast.].

Kataster fizyczny, zwany inaczej geodezyjnym, jest to rejestracja nieruchomości na potrzeby planowania i gospodarowania nieruchomościami, na którą składają się mapy i plany określające położenie i wielkość nieruchomości, a także opis nieruchomości i obiektów wchodzących w jej skład oraz dane dotyczące przeznaczenia i użytkowania nieruchomości.

Realizacja podatków od wartości nieruchomości to złożony proces, związany przede wszystkim z prawidłowym ustaleniem podstawy opodatkowania, która bardzo często jest kwestionowana przez podatnika [Etel 2013, s. 20 i nast.].

Podatek katastralny jest podatkiem lokalnym, istotnie zwiększającym dochody gmin, przez co walnie przyczynia się do przyśpieszenia zagospodarowania ich terenów, budowy infrastruktury i optymalnego rozwoju gospodarki przestrzennej. Poważną zaletą tej formy opodatkowania jest silne stymulowanie obrotu gospodarczego nieruchomościami, przez co dochodzi do przyśpieszenia zagospodarowania często bardzo atrakcyjnych, acz niewykorzystanych zgodnie z przeznaczeniem terenów.

Kataster poza tym zdecydowanie cywilizuje szeroko pojęty rynek nieruchomości, głównie poprzez uporządkowanie kwestii własnościowych, podniesienie bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami czy wreszcie ograniczenie wolumenu inwestycji spekulacyjnych.

6. Idea katastru w Polsce

Idea opodatkowania właścicieli nieruchomości podatkiem katastralnym pojawiła się w Polsce już w pierwszych latach transformacji ustrojowej. W sferze obowiązujących w Polsce rozwiązań prawnych można wskazać na unormowania mogące mieć zastosowanie w procesie ustalania wartości katastralnej nieruchomości w drodze tzw. powszechnej taksacji nieruchomości (czyli wyceny masowej). Są to rozwiązania zawarte w przepisach od art. 160 do art. 173 ustawy o gospodarce nieruchomościami. To właśnie one stanowią powinny podstawę przy ewentualnym wprowadzeniu nowego systemu opodatkowania nieruchomości, w ramach którego wysokość podstawy opodatkowania uzależniona będzie od tzw. wartości katastralnej (potocznie zwanej fiskalną). Wątpliwości z pewnością budzi fakt, że problematykę powszechnej taksacji nieruchomości reguluje ustawa o gospodarce nieruchomościami i wydane na jej podstawie akty wykonawcze. Przed uruchomieniem systemu powszechnej taksacji nieruchomości powinny zostać przyjęte kompleksowe rozwiązania prawne wprowadzone odrębnym aktem prawnym, choć mogą one być oparte na przyjętych już normatywnie rozwiązaniach.

Nie ma wątpliwości, iż wdrożenie systemu katastralnego i opartego na nim podatku *ad valorem* wymaga oczywiście gruntownej reformy obecnego systemu opodatkowania nieruchomości, czyli w pierwszej kolejności zniesienia podatków, w których kluczową cechą jest parametr techniczny, tj. powierzchnia. Realizacja takiego przedsięwzięcia będzie możliwa jedynie wówczas, gdy zostanie zbudowany zintegrowany system katastralny, dla powstania którego wymagana jest modernizacja aktualnej ewidencji gruntów i budynków oraz stworzenie jednolitego systemu danych zawartych w księgach wieczystych, ewidencji podatkowej, jak również ewidencji gruntów i budynków [Bień 1995, s. 36 i nast.].

Mając na względzie doświadczenia takich państw, jak np. Republika Federalna Niemiec czy Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, należy zaakcentować konieczność utworzenia skutecznej komunikacji i powiązania danych pomiędzy instytucjami odpowiedzialnymi za administrowanie podatkiem oraz tymi, które są odpowie-

działne za rejestr tytułów własności, tworzenie map, klasyfikację gleby, wydawanie pozwoleń na budowę, ewidencję ludności, rejestr przedsiębiorstw itd. Wymaga to dokonania zmian, m.in. w ustawie o księgach wieczystych czy w ustawie o Krajowym Rejestrze Sądowym. Przepływ danych pomiędzy różnego rodzaju ewidencjami jest bowiem niezbędny do sprawnego funkcjonowania katastralnego systemu opodatkowania nieruchomości. Jest to tym bardziej istotne, iż – jak wskazują doświadczenia takich krajów jak np. Litwa – problemy organizacyjne występują najczęściej wtedy, kiedy istnieją liczne instytucje odpowiedzialne za rejestrację tytułów własności, pomiar i wykonanie map czy administrowanie podatkiem oraz gdy pomiędzy tymi instytucjami nie występuje właściwa komunikacja [Surowiec, Karwowski, Kajko 1999, s. 427 i nast.].

Konieczne do prawidłowego wdrożenia reformy podatku od nieruchomości jest utworzenie niezbędnych ram prawnych oraz efektywnej struktury administracyjnej wraz z przydzieleniem jej odpowiednich kompetencji i środków. Niezbędne jest również wsparcie informatyczne wraz z programem monitorowania rynku i wyceny (zwłaszcza dla systemów opodatkowania nieruchomości opartych na wycenie masowej). Należy ponadto utworzyć sprawnie działający kataster fiskalny powiązany na poziomie komunikacji z księgami wieczystymi i rejestrem sądowym.

Wprowadzenie podatku katastralnego w Polsce z wysokim prawdopodobieństwem spowodowałoby sukcesywny wzrost dochodów gmin, nawet przy zastosowaniu stosunkowo niskich stawek podatkowych. Nowoczesny system opodatkowania nieruchomości, który zawierałby informacje o wszystkich nieruchomościach w Polsce, ich wartości oraz właścicielach, utrudniałby uchylanie się od opodatkowania. Obecnie obowiązujące regulacje nie stanowią zwartego, spójnego i przejrzystego systemu obejmującego informacje dotyczące nieruchomości. Reforma podatków od nieruchomości w kierunku powiązania ich z wartością nieruchomości jest zatem celowa.

Postulat zmiany i wprowadzenia podatku katastralnego jest tym bardziej aktualny, jeśli przyjąć, że obowiązującą konstrukcję podatku od nieruchomości należy jednak ocenić jako przestarzałą. Świadczy o tym wielokrotna jej nowelizacja (tytuł obowiązuje od 1991 r., a nie ma w niej przepisu, który pozostał w wersji niezmienionej), jak i znaczne odbieganie od standardów unijnych. Konstrukcja podatku oparta jest bowiem na opodatkowaniu powierzchni nieruchomości (grunty i budynki), w niewielkim zakresie uwzględnia wartość jako podstawę opodatkowania (niektórych budowli). Majątek w tych podatkach wyceniany jest dla potrzeb opodatkowania w metrach kwadratowych (czy w hektarach w przypadku podatku rolnego i leśnego), a nie w pieniądzu. Nie istnieje ponadto jednolita i wiarygodna ewidencja umożliwiająca prawidłowy wymiar podatków obciążających nieruchomości.

W literaturze podkreślano, że kataster o charakterze fiskalnym może być wprowadzony najwcześniej za kilka lat, a zakładając, że będzie to kataster typu wielozadaniowego, okres ten znacznie się wydłuży. Szacunki te należy uznać za nadal aktualne. Niemniej jednak, co pokazują doświadczenia takich państw, jak np. Mołdawia, które w ostatnim czasie wprowadziły podatek katastralny, w dłuższej perspektywie

czasowej przynosi on wyraźne zwiększenie dochodów budżetowych, pozwalając relatywnie szybko na zwrot dużych nakładów koniecznych do jego wdrożenia [Żak 2011, s. 31 i nast.].

Zasadniczą zatem ideą reformy systemu opodatkowania nieruchomości jest to, aby podatek ten był podstawowym źródłem dochodów samorządów terytorialnych. Ze wzrostem znaczenia władz samorządowych łączy się coraz większa liczba zadań, z którymi budżety gmin oparte na dotacjach państwowych nie są w stanie sobie poradzić. Wysokość wpływów z tytułu podatku katastralnego do budżetów lokalnych jest pochodną określenia:

- przedmiotów opodatkowania,
- podmiotów opodatkowania,
- wysokości stawek podatkowych.

Zarówno przedmioty, jak i podmioty opodatkowania podatkiem katastralnym, mimo że są podstawowym problemem przy konstruowaniu stosownych przepisów, w gruncie rzeczy nie stanowią szerokiego pola do dyskusji. Chodzi o sformułowanie prawnie spójnych przepisów, czyli w taki sposób, aby każdej nieruchomości lub w określonych sytuacjach ich poszczególnym częściom był przypisany podmiot zobowiązany podatkowo [Hozer, Kokot 2005, s. 136 i nast.].

Przewiduje się zatem, że w przypadku zmiany podstawy opodatkowania udział tego podatku we wpływach budżetowych znacznie się powiększy. Podatek będzie wówczas płacony proporcjonalnie do wartości nieruchomości, tak aby jak najmniej obciążać tych podatników, którzy posiadają mały majątek. Wartość nieruchomości odzwierciedla zarówno położenie, jak i stan techniczny nieruchomości. Wprowadzenie podatku katastralnego opartego na wycenie wartości rynkowej nieruchomości spowoduje, że podatek ten stanie się bardziej sprawiedliwym obciążeniem dla podatników oraz zdecydowanie bardziej wydajnym źródłem dochodów gminy [Witalc 2000, s. 44 i nast.].

Wprowadzenie podatku katastralnego w Polsce powinno niewątpliwie uwzględnić doświadczenia krajów, które już wprowadziły ten podatek, mierząc się z różnymi trudnościami związanymi z procesem wdrażania nowego systemu opodatkowania nieruchomości. Doświadczenia wybranych krajów wskazują na wagę problemów odnoszących się do wyboru metody wyceny. Jest to zagadnienie niezwykle istotne, gdyż odzwierciedla konieczność pogodzenia niejako dwóch spojrzeń. Z jednej strony istota podatku katastralnego sprowadza się do konieczności określenia wartości nieruchomości w jak największym stopniu oddającej jej wartość rynkową, a z drugiej przyjęte rozwiązania normatywne powinny uwzględniać zasadę taniości i efektywności poboru podatku. Urzeczywistnienie bowiem zasady sprawiedliwości podatkowej wymaga zapewnienia równości (równomierności) opodatkowania proporcjonalnie do zdolności podatnika do zapłaty podatku. Konstrukcja podatku katastralnego, nakierowana na wymiar podatku uwzględniający wartość nieruchomości, prowadzi do jednakowego traktowania podmiotów w obrębie określonej klasy (kategorii) [Etel 2013, s. 14 i nast.].

Pomimo trwającej już ponad 20 lat debaty w środowisku naukowym na temat szans i zagrożeń wprowadzenia podatku katastralnego w Polsce, nie przeprowadzono szczegółowych analiz ani obliczeń w zakresie skutków gospodarczych tej operacji. Tymczasem zmiany podatkowe mają istotny wpływ na sytuację gospodarczą kraju, w tym zwłaszcza stan finansów gmin i możliwości rozwoju poszczególnych regionów.

Literatura

- Bień A., 1995, *Kataster i podatek od nieruchomości*, Monitor Podatkowy, nr 2, s. 36 i nast.
- Chassagnard C., 2003, *Russia considering reform of property tax regimes*, Tax Analysts Worldwide Tax Daily, May 27, s. 36 i nast.
- Ciak J., Wąsewicz B., 2014, *Kataster jako warunek reformy systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu, vol. 4, nr 2, s. 9–29.
- Ciak J., Wąsewicz B., 2015, *Oczekiwany model katastru nieruchomości w Polsce*, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu, vol. 1, nr 3, s. 27–43.
- Dowgier R., Etel L., 2013, *Podatki i opłaty lokalne. Czas na zmiany*, Temida 2, Białystok.
- Etel L., 2001a, *Opodatkowanie nieruchomości. Problemy praktyczne*, Temida 2, Białystok.
- Etel L., 2001b, *Reforma systemu opodatkowania nieruchomości. Raport nr 155*.
- Etel L., 2008, *Prawo podatkowe*, Difin, Warszawa.
- Etel L., 2013, *Podatek od nieruchomości. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Etel L., *Opodatkowanie nieruchomości – kierunki pożądanych zmian. Dylematy reformy prawa szczegółowego materialnego*, s. 419 i nast., http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/C51F3E2C9CC-F83DEC1257FB20045C82F/%24File/Segregator1_17+18.pdf (12.05.2017).
- Etel L. (red.), 2003, *Europejskie systemy opodatkowania nieruchomości*, Kancelaria Sejmu, Warszawa.
- Evans W.N., Murray S.E., Schwab R.M., 2001, *The property tax and Education Finance, Uneasy Compromises*, [w:] *Property Taxation and Local Government Finance; Essays in Honor of C. Lowell Harriss*, ed. O.E. Wallace, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, s. 209–235.
- Hozer J., Kokot S., 2005, *Problemy powszechnej taksacji w Polsce*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 415, US, Szczecin, s. 135–148.
- Inman R., 2001, *Commentary*, [w:] *Property Taxation and Local Government Finance; Essays in Honor of C. Lowell Harriss*, ed. E.O. Wallace, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, s. 148–151.
- Mika M., 2010, *Historia katastru polskiego*, Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich, nr 6, s. 75–85.
- Surowiec S., Karwowski J., Kajko P., 1999, *Tworzenie polskiego katastru z wykorzystaniem doświadczeń zagranicznych*, Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej w Krakowie. Sesja Naukowa, nr 68, s. 427 i nast.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, t.j. Dz.U. 2016, poz. 716 ze zm.
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, t.j. Dz.U. 2016, poz. 617 ze zm.
- Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym, t.j. Dz.U. 2016, poz. 374 ze zm.
- Witalec W., 2000, *Lokalne prawo podatkowe*, Finanse Komunalne, nr 2, s. 44 i nast.
- Wojciechowski E., 1985, *Systemy podatkowe*, [w:] *System instytucji prawnofinansowych PRL*, t. III, red. M. Weralski, Ossolineum, Wrocław.
- Żak M., 2011, *Jak rozumieć kataster nieruchomości*, Nieruchomości, nr 3, s. 31 i nast.