

MAŁGORZATA KRAWCZYK

POWSZECHNA TAKSACJA NIERUCHOMOŚCI – ISTOTA I ZNACZENIE

I. WSTĘP

Od początku lat dziewięćdziesiątych XX w. trwa w Polsce przebudowa systemu podatkowego. Jedynie w zakresie podatków majątkowych nie dokonano kompleksowych zmian legislacyjnych, czego efektem jest obowiązujący, przestarzały system opodatkowania nieruchomości, niedostosowany do standardów panujących w Unii Europejskiej, naruszający podstawowe zasady sprawiedliwości podatkowej¹. Poważnym problemem jest również to, że w latach dziewięćdziesiątych przy dokonywaniu decentralizacji zadań publicznych w Polsce nie zagwarantowano odpowiednich środków finansowych na ich realizację². Zgodnie z ustawą z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³, dochody samorządu dzieli się na dochody własne, subwencje ogólne oraz dotacje celowe z budżetu państwa (art. 3 DJST). Podatki: od nieruchomości, rolny i leśny, zaliczane są – obok pozostałych podatków lokalnych oraz wpływów z podatków dochodowych od osób fizycznych i osób prawnych – do dochodów własnych gminy (art. 4 DJST). Wpływy z podatku od nieruchomości stanowią ok. 1/3 tych dochodów⁴. Jednakże w państwach, w których od wielu lat funkcjonuje podatek katastralny, wpływy

¹ W doktrynie i praktyce wielu państw uznaje się powszechnie, że to właśnie formuła *ad valorem* (opodatkowanie nieruchomości na podstawie wartości) stanowi urzeczywistnienie postulatu równości w podatkach majątkowych. Wartość jako podstawa opodatkowania pozwala uwzględnić czynniki rynkowe lub gospodarcze, mające wpływ na wymiar podatku, np. poziom inflacji, rozwój gospodarczy danego regionu. Stwarza ona również możliwość zindywidualizowania podatku w zależności od charakterystycznych cech danej nieruchomości, takich jak: przeznaczenie, sposób użytkowania, stopień zużycia, stan techniczny, lokalizacja, wyposażenie w instalacje (np. elektryczne, wodociągowe, kanalizacyjne, gazowe itp.); K. Wójtowicz, *System opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Wyd. UMCS, Lublin 2007, s. 152-153.

² Taki wymóg zawiera chociażby art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu 15 października 1985 r., Dz. U. 1994, Nr 124, poz. 607.

³ Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. Nr 203, poz. 1966 z późn. zm. (dalej: DJST).

⁴ „Polska 2004”. *Raport o stanie polskiej gospodarki*, pod kier. J. Hausnera, M. Bukowskiego, A. Piątkowskiej, A. Grabarczyk, MGIP, Warszawa 2004, s. 270; *Realizacja przez gminy dochodów z tytułu podatku od nieruchomości w latach 2002-2003 – wyniki kontroli koordynacyjnej przeprowadzonej przez regionalne izby obrachunkowe w 2004 roku*, opr. P. Walczak, „Finanse Komunalne” 2005, nr 7-8, s. 96; *Realizacja dochodów z tytułu podatku od nieruchomości – wyniki kontroli przeprowadzonej przez RIO w Łodzi*, opr. P. Walczak, „Finanse Komunalne” 2004, nr 3, s. 51; *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2002-2005*, GUS, DRNF, Warszawa 2006, s. 55-60.

z opodatkowania nieruchomości są nieporównywalnie większe. Przykładowo, w Holandii udział podatku katastralnego w dochodach podatkowych gmin wynosi 70%, a w Irlandii 100%⁵. Należy podkreślić, że dochody gmin w przypadku wprowadzenia podatku katastralnego wzrosłyby nawet przy zastosowaniu neutralnych stawek podatkowych. Byłoby tak przede wszystkim dzięki użyciu nowoczesnego, „szczelnego” systemu katastralnego, zawierającego informacje o wszystkich nieruchomościach i ich właścicielach, który utrudniłby uchylanie się od opodatkowania⁶.

Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce stanowi jeden z najtrudniejszych elementów zmian w systemie podatkowym. Wymaga przede wszystkim ukończenia prac nad Zintegrowanym Systemem Informacji o Nieruchomości, przygotowania odpowiednich przepisów podatkowych, przeprowadzenia powszechnej taksacji nieruchomości oraz kampanii medialnej na rzecz nowego podatku, który nie cieszy się poparciem społecznym. Wybór tematu niniejszego artykułu podyktowany jest przede wszystkim tym, że powszechna taksacja nieruchomości to jedno z najważniejszych założeń, które trzeba zrealizować przed wprowadzeniem podatku katastralnego. Celem pracy jest przybliżenie czytelnikowi pojęcia taksacji, ukazanie jej rodzajów oraz dokonanie analizy i oceny obecnie obowiązujących przepisów.

II. PODSTAWOWE POJĘCIA

W przypadku opodatkowania nieruchomości według formuły *ad valorem*, kluczowe znaczenie mają kataster⁷ i taksacja. Zadaniem katastru jest rejestracja nieruchomości będących przedmiotem opodatkowania, natomiast rola taksacji sprowadza się do określenia ich rzeczywistej wartości⁸.

Zgodnie z art. 161 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami⁹, powszechna taksacja nieruchomości ma na celu ustalanie wartości katastralnej nieruchomości i jest przeprowadzana na podstawie tej ustawy oraz odrębnych przepisów przez organy prowadzące kataster nieruchomości. Odrębne przepisy, o których mowa w przytoczonym artykule, to przede wszystkim rozporządzenie Rady Ministrów z 29 czerwca 2005 r. w sprawie powszechnej taksacji nieruchomości¹⁰. Bardziej skomplikowane jest pojęcie wartości katastralnej

⁵ G. Nowecki, *Reforma systemu ewidencjonowania nieruchomości w Polsce. Kataster fiskalny*, „Przegląd Podatkowy” 1996, nr 6, s. 24.

⁶ Szerzej zob. K. Wójtowicz, op. cit., s. 205-219.

⁷ Na potrzeby niniejszego artykułu przez „kataster” rozumie się Zintegrowany System Katastralny lub Zintegrowany System Informacji o Nieruchomości, czyli „zespół rozwiązań prawnych, organizacyjnych i technicznych zapewniający szybki dostęp do aktualnych i wiarygodnych informacji o nieruchomościach gromadzonych w ewidencjach i rejestrach publicznych”; R. Preuss, *Zintegrowany System Katastralny jako komponent infrastruktury informacyjnej państwa – uwarunkowania prawne, techniczne i ekonomiczne*, s. 4, dostępne na: <http://www.gugik.gov.pl/> (11.10.2008).

⁸ G. Nowecki, *Wycena nieruchomości dla celów podatkowych*, „Przegląd Podatkowy” 1996, nr 8, s. 1.

⁹ Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn.: Dz. U. 2006, Nr 220, poz. 1600 z późn. zm. (dalej: UoGN).

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z 29 czerwca 2005 r. w sprawie powszechnej taksacji nieruchomości, Dz. U. Nr 131, poz. 1092 (dalej: RTN).

nieruchomości. Ustawa o gospodarce nieruchomościami stanowi jedynie, że wartość tę ustala się dla nieruchomości, o których mowa w przepisach o podatku od nieruchomości (art. 150 ust. 4 UoGN)¹¹. W praktyce wartość katastralna przeważnie utożsamiana jest z wartością rynkową.

W myśl art. 151 ust. 1 UoGN, wartość rynkową nieruchomości stanowi najbardziej prawdopodobna jej cena możliwa do uzyskania na rynku, określona z uwzględnieniem cen transakcyjnych przy przyjęciu założeń, że strony umowy były od siebie niezależne, nie działały w sytuacji przymusowej, miały stanowczy zamiar zawarcia umowy, oraz że upłynął czas niezbędny do wyeksponowania nieruchomości na rynku i do wynegocjowania warunków umowy. W literaturze przedmiotu¹² podkreśla się również, że strony muszą działać w sposób racjonalny, nie kierując się szczególnymi motywami i mając świadomość współistniejących okoliczności wpływających na cenę. Wartość rynkową ustala się jedynie dla nieruchomości będących lub mogących być przedmiotem obrotu¹³.

Po pierwsze, należy zwrócić uwagę na fakt, iż w powyższej definicji występują dwa różne pojęcia: wartość i cena transakcyjna. Cena transakcyjna to „zdarzenie ekonomiczne, które miało miejsce w przeszłości i które przy spełnieniu pewnych warunków stanowi źródło informacji na potrzeby wyceny”. Natomiast wartość to prognoza ceny, którą można osiągnąć na rynku, określona przez rzeczoznawcę majątkowego na podstawie sformalizowanych procedur wyceny, poprzedzona wnikliwą analizą rynku nieruchomości, a zwłaszcza wszechstronną, opartą na wszystkich dostępnych danych, analizą cen występujących na tym rynku¹⁴. M. Wolanin¹⁵ podkreśla, że cena nieruchomości nie musi odzwierciedlać wartości nieruchomości¹⁶, gdyż może być ona modyfikowana wolą stron umowy. Jest to związane z faktem, że w trakcie zawierania transakcji na decyzje stron wpływają dodatkowe informacje rynkowe, odzwierciedlające sytuację na rynku nieruchomości w momencie dokonywania transakcji¹⁷.

¹¹ Oczywiście jest jednak, że w chwili obecnej przepis ten nie ma zastosowania, gdyż w Polsce wartość katastralna nie jest podstawą opodatkowania nieruchomości. Został on stworzony z myślą o przyszłych zmianach legislacyjnych odnoszących się do opodatkowania nieruchomości.

¹² Zob. R. Cymerman, A. Hopfer, *Wycena nieruchomości. Zasady i procedury*, PFSRM, Warszawa 2006, s. 9; *Wycena nieruchomości*, red. A. Hopfer, Wyd. Akademii Rolniczo-Technicznej, Olsztyn 1991, s. 10; *Międzynarodowe standardy wyceny 2005*, red. wyd. polskiego E. Kucharska-Stasiak, PFSRM, Warszawa 2005, s. 86.

¹³ E. Kucharska-Stasiak, *Wartość rynkowa nieruchomości*, TWIGGER, Warszawa 2001, s. 18. Dla nieruchomości, które ze względu na obecne użytkowanie lub przeznaczenie nie są lub nie mogą być przedmiotem obrotu rynkowego, a także jeżeli wymagają tego przepisy szczególne, określa się wartość odtworzeniową (art. 150 ust. 3 UoGN).

¹⁴ L. Głogowska, J. Dydenko (red.), *Szacowanie nieruchomości*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, s. 289; zob. również wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z 4 października 2006 r., LEX nr 281387.

¹⁵ M. Wolanin, *Powszechna taksacja nieruchomości – zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*, „Nieruchomości” 2005, nr 10, s. 4.

¹⁶ Badania zachodnich ekspertów wykazały, że w warunkach gospodarki rynkowej różnica między ceną gruntów a ich wartością nie przekracza +20% wartości gruntu. Natomiast w przypadku nieruchomości położonych na terenach zurbanizowanych różnica ta może się wahać od -30% do +24% wartości rynkowej; A. Hopfer (red.), *Szacowanie nieruchomości*, t. I, TWIGER, Warszawa 1996, s. 117.

¹⁷ R. Wiśniewski, *Wielowymiarowe prognozowanie wartości nieruchomości*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2007, s. 44.

Wyróżnić można dwa rynki nieruchomości: rynek sprzedaży i rynek wynajmu nieruchomości. Tak więc przez wartość rynkową nieruchomości można rozumieć wartość kapitałową (zbliżoną do rynkowej ceny sprzedaży) lub wartość czynszową¹⁸. Katastralna wartość czynszowa równa jest wartości rocznego czynszu, który można by uzyskać wynajmując nieruchomość niezabudowaną lub zabudowaną na warunkach powszechnie przyjętych w obrocie nieruchomościami. Najprościej mówiąc, odpowiada ona teoretycznej wielkości dochodu brutto, którą może przynieść dana nieruchomość w ciągu roku¹⁹.

To, czy dane państwo zdecyduje się na wartość kapitałową lub czynszową jako podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości, zależy od specyfiki rynku, obowiązującego systemu prawnego oraz dostępności informacji niezbędnych dla dokonania wyceny²⁰. Jeżeli w danym państwie dokonywana jest rejestracja cen sprzedaży i wynajmu nieruchomości, to wybór podstawy opodatkowania uwarunkowany jest wyłącznie kryterium ekonomicznym. W przypadku, gdy wartość katastralna określana jest z dużą precyzją na podstawie danych rynkowych, nazywana jest wartością realną, a model taksacyjny – modelem rynkowym. Kraje, które nie posiadają tak dobrze rozwiniętych systemów rejestracji cen rynkowych, muszą pozyskiwać dane z innych źródeł, np. z biur notarialnych, agencji obrotu nieruchomościami, banków, czy też od samych podatników. System, w którym podatnicy sami określają wartość swojej nieruchomości, nazywany jest modelem deklaratoryjnym. Przy zastosowaniu tego modelu konieczne jest jednak wprowadzenie sankcji nakładanych w przypadku składania nieprawdziwych deklaracji podatkowych²¹. Tak jest np. w Irlandii, gdzie przy sprzedaży nieruchomości jej cena nie może przekraczać 110% wartości katastralnej²². Innym uproszczonym systemem wyceny jest tzw. wycena masowa. Przy zastosowaniu tej metody, wartość rynkową ustala się jedynie dla wybranych nieruchomości reprezentatywnych. Dokonują tego rzeczoznawcy majątkowi. Następnie, opierając się na wartości rynkowej nieruchomości reprezentatywnych, urzędnicy podatkowi określają wartość katastralną pozostałych nieruchomości poprzez zastosowanie tzw. współczynników kory-

¹⁸ G. Nowecki, *Wycena nieruchomości...*, s. 1 i 28.

¹⁹ M. Bouvier, *Wprowadzenie do prawa podatkowego i teorii podatków*, KiK, Warszawa 2000, s. 106.

²⁰ Często jest również tak, że wybór modelu taksacyjnego zależy od tradycji historycznych. Kraje azjatyckie i afrykańskie, które w przeszłości były brytyjskimi lub francuskimi koloniami, zachowały system wyceny nieruchomości oparty na wartości czynszowej. Natomiast w państwach Ameryki Łacińskiej, pozostających pod wpływem Stanów Zjednoczonych, wycena ma na celu ustalenie wartości kapitałowej; zob. G. Nowecki, *Wycena nieruchomości...*, s. 28.

²¹ Ibidem.

²² L. Etel, A. Pomorska (red.), *Polski system podatkowy. Założenia a praktyka*, Wyd. UMCS, Lublin 2004, s. 289. Do czego może doprowadzić brak sankcji za nieprawidłowe określenie wartości nieruchomości, pokazały wydarzenia w dziewiętnastowiecznej Francji. W rezultacie obliczenia podlegającej opodatkowaniu powierzchni przez samych podatników okazało się, że obszar Francji zmniejszył się o 1/5; G. Nowecki, *Wycena nieruchomości...*, s. 28; Także Polska posiada doświadczenia związane z tym systemem. Przed wydaniem w 1955 r. dekretu w sprawie ewidencji próbowano założyć ewidencję zeznaniową dotyczącą powierzchni nieruchomości. Po wydaniu dużej sumy pieniędzy okazało się, że nie można z niej skorzystać, gdyż zabrakło obszaru jednego województwa; zob. *Porządki na rynku nieruchomości* (wywiad z H. Jędrzejewskim), „Geodeta” 2004, nr 1, s. 19.

gujących. Ustalona w ten sposób wartość określana jest mianem wartości relacyjnej. Należy podkreślić, że zarówno w modelu rynkowym, jak i w wycenie masowej określanie wartości wygląda inaczej w przypadku niektórych nieruchomości, dla których nie istnieje porównywalny rynek sprzedaży lub wynajmu. Dotyczy to zwłaszcza nieruchomości unikatowych²³.

III. TAKSACJA W POLSCE – UWAGI WPROWADZAJĄCE

Podstawowe przepisy normujące przeprowadzenie taksacji w Polsce umieszczone zostały w art. 160-173 UoGN. W związku z takim stanem rzeczy nasuwa się następujące pytanie: czy właściwym aktem regulującym określanie wartości katastralnej, będącej w przyszłości podstawą opodatkowania podatkiem od nieruchomości, nie powinna być projektowana ustawa o podatku katastralnym? Takie rozwiązanie byłoby uzasadnione ze względu na obowiązek regulowania przez ustawę podatkową wszystkich zasadniczych elementów konstrukcji podatku, w tym także podstawy opodatkowania, którą w omawianym przypadku jest wartość katastralna. L. Etel²⁴ zauważa jednak, że regulowanie przeprowadzania powszechnej taksacji nieruchomości w odrębnej ustawie posiada swoje uzasadnione powody. Po pierwsze – procedura, w wyniku której określa się wartość katastralną, jest częścią systemu wyceny nieruchomości, który został unormowany właśnie w UoGN. Gdyby wyodrębniono przepisy dotyczące powszechnej taksacji nieruchomości z UoGN, doprowadziłoby to do sytuacji, w której te same kwestie (np. zasady działania rzeczoznawców majątkowych) byłyby regulowane w dwóch oddzielnych ustawach. Po drugie – rozległość tematyki ustalania wartości katastralnej nieruchomości jest zbyt obszerna, by regulować ją w ustawie podatkowej. Doprowadziłoby to do zwiększenia jej objętości i miałyby negatywny wpływ na jej przejrzystość i czytelność. Nie do końca jasne wydają się natomiast przesłanki działania ustawodawcy związane z ustanowieniem regulacji normujących określanie wartości katastralnej, będącej podstawą opodatkowania podatkiem katastralnym, dużo wcześniej niż samej ustawy regulującej ten podatek. Przepisy dotyczące taksacji weszły w życie dziesięć lat temu, jednakże są to przepisy martwe – nie mogą być na razie stosowane. W takiej sytuacji przyszłe rozwiązania odnoszące się do podatku katastralnego muszą być dostosowane do art. 160-173 UoGN, co w pewnym zakresie determinuje przyszły kształt podatku od nieruchomości. Podatek ten trzeba będzie dostosować do przepisów zawartych w aktach, które zostały stworzone na potrzeby innej niż podatkowa gałęzi prawa²⁵.

²³ G. Nowecki, *Wycena nieruchomości...*, s. 28-29.

²⁴ L. Etel, *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce*, „Temida” 2, Białystok 1998, s. 254-255.

²⁵ Ibidem.

IV. WARTOŚĆ KATASTRALNA

Zgodnie z art. 161 ust. 2 UoGN, wartość katastralną nieruchomości ustala się na podstawie oszacowania nieruchomości reprezentatywnych dla poszczególnych rodzajów nieruchomości na obszarze danej gminy. Z przepisu tego wynika, że w Polsce będzie obowiązywać wycena masowa. W literaturze przedmiotu²⁶ podkreśla się, że jest to rozwiązanie właściwe, gdyż wartość katastralna będzie wykorzystywana przede wszystkim dla celów podatkowych (w znacznie mniejszym zakresie np. w celach ubezpieczeniowych czy też dla poręczenia kredytu). Z takiego punktu widzenia bezzasadne wydaje się szacowanie wszystkich nieruchomości w drodze indywidualnej wyceny, co pociągałoby za sobą wysokie koszty i długi czas potrzebny na jej wykonanie.

Z drugiej jednak strony należy liczyć się z tym, że wycena masowa ze swej natury nie pozwala uwzględnić wszystkich różnic między nieruchomościami reprezentatywnymi a konkretnymi nieruchomościami. Dlatego ważne jest, aby określić jak największą ilość kategorii nieruchomości, dla których wybiera się nieruchomości reprezentatywne²⁷. Ma to znaczenie również z uwagi na to, że przewidywana jest duża liczba odwołań podatników od ustalonej w powszechnej taksacji nieruchomości wartości katastralnej. Im mniejsza będzie rozbieżność między wartością ustaloną przez urzędnika i wartością ustaloną przez podatnika, tym mniej będzie tych odwołań²⁸. Niezależnie od powyższych rozważań, należy jednak zauważyć, że w polskich warunkach w grę wchodzi jedynie wycena masowa, gdyż nie dysponujemy rozwiniętym systemem monitoringu rynku nieruchomości, a prace nad budową systemu katastralnego nie przebiegają zgodnie z planem²⁹. Co prawda, na podstawie ustawy z 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw³⁰, wprowadzono do ustawy o gospodarce nieruchomościami rozdział poświęcony badaniu rynku nieruchomości (art. 173a-c), jednakże przepisy te nie są stosowane. Ponadto w Polsce brakuje instytucji i ośrodków badawczych analizujących poszczególne elementy rynku nieruchomości. Istniejące, nieliczne, przeważnie zachodnie firmy badawcze (np. John Lang, Wotton), ograniczają się do badania cen drogich apartamentowców w centrach miast. Polskie firmy badawcze (Fundacja – Krakowski Instytut Nieruchomości, Instytut Gospodarki Mieszkaniowej, Unikat) analizują jedynie sytuację na rynkach lokalnych³¹.

Skoro wartość katastralna ma być ustalana na podstawie oszacowania nieruchomości reprezentatywnych dla poszczególnych rodzajów nieruchomości

²⁶ Zob. A. Nowak, D. Kopycińska (red.), *Funkcjonowanie gospodarki polskiej w warunkach integracji i globalizacji*, Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 346.

²⁷ B. Wierzbowski, *Gospodarka nieruchomościami*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 61-62.

²⁸ L. Etel, *Europejskie systemy opodatkowania nieruchomości*, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Warszawa 2003, s. 16.

²⁹ Zob. *Informacja o wynikach kontroli Zintegrowanego Systemu Katastralnego w latach 2000-2005 (I półrocze)*, NIK, Warszawa 2006.

³⁰ Ustawa z 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2004, Nr 141, poz. 1492 z późn. zm.

³¹ K. Wójtowicz, op. cit., s. 199.

na obszarze danej gminy, to należy zastanowić się nad znaczeniem terminu „nieruchomości reprezentatywne”. Przepis § 4 pkt 1 RTN stanowi, że nieruchomości reprezentatywne wybiera się z uwzględnieniem charakterystycznych cech dla danego rodzaju nieruchomości w danej strefie taksacyjnej³². W punkcie 2 tego przepisu mowa jest o tym, że wartość nieruchomości w procesie taksacji ustala się z uwzględnieniem charakterystycznych cech nieruchomości wpływających na ich wartość katastralną. Natomiast zgodnie z § 12 pkt 10 projektu Wytycznych przeprowadzania powszechnej taksacji nieruchomości (PWPPTN), nieruchomość reprezentatywna to „jednostka taksacyjna zawierająca cechy oraz przeciętne parametry tych cech dla danego rodzaju nieruchomości w danej strefie taksacyjnej”³³. Należy zatem uznać, że nieruchomości reprezentatywne to nieruchomości, które nie tylko posiadają cechy charakterystyczne dla danego rodzaju nieruchomości w danej strefie taksacyjnej, wpływające jednocześnie na wartość katastralną, ale także przeciętne parametry tych cech.

Charakterystyczne cechy nieruchomości zostały wskazane w rozporządzeniu w sprawie powszechnej taksacji nieruchomości. Zgodnie z § 5 RTN, do celów taksacji wyodrębnia się dwa rodzaje gruntów. W skład pierwszej grupy wchodzi grunty zabudowane lub przeznaczone pod zabudowę, a także grunty przeznaczone na inne cele niż rolne i leśne. Drugi rodzaj gruntów wyszczególnionych w tym paragrafie to grunty rolne i leśne. Do charakterystycznych cech gruntów zabudowanych lub przeznaczonych pod zabudowę, a także gruntów przeznaczonych na inne cele niż rolne i leśne, wpływających na wartość katastralną, zalicza się (§ 6 ust. 1 RTN):

- położenie,
- przeznaczenie ustalone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku tego planu – sposób użytkowania,
- stan wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej,
- stan zagospodarowania,
- klasę gleboznawczą gruntu, jeżeli została określona w katastrze nieruchomości.

Charakterystyczne cechy wpływające na wartość katastralną gruntów rolnych i leśnych to (§ 6 ust. 2 RTN):

- położenie,
- rodzaj użytkowania gruntowego,
- stan wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej służące produkcji rolnej lub leśnej,
- klasa gleboznawcza gruntu.

Do charakterystycznych cech budynków wpływających na wartość katastralną zalicza się (§ 6 ust. 3 RTN):

³² Strefa taksacyjna to „obszar wyodrębniony ze względu na czynniki wpływające na wartość rynkową gruntu oraz jego części składowe. Obszar ten wykazuje się na mapie taksacyjnej”; J. Szaluchowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarze*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 433.

³³ T. Telega, Z. Bojar, Z. Adamczewski, *Wytyczne przeprowadzania powszechnej taksacji nieruchomości (projekt)*, „Przegląd Geodezyjny” 2002, nr 6, s. 7.

- położenie,
- rodzaj budynku,
- sposób użytkowania,
- wyposażenie w instalacje wewnętrzne,
- dane techniczne w rozumieniu przepisów o katastrze nieruchomości,
- stopień zużycia.

Charakterystyczne cechy lokali wpływające na ich wartość katastralną to (§ 6 ust. 4 RTN):

- położenie w budynku,
- rodzaj lokalu,
- sposób użytkowania,
- wyposażenie w instalacje wewnętrzne,
- stopień zużycia.

Do charakterystycznych cech gruntów, budynków i lokali można także zaliczać inne cechy, jeżeli są one charakterystyczne dla danej strefy taksacyjnej (§ 6 ust. 5 RTN). Przy wprowadzeniu dodatkowych cech, w liczbie nie większej niż dwie, dopuszcza się wpływ tych cech na ceny rynkowe nieruchomości (§ 18 ust. 3 PWPPTN)³⁴. Cechami dodatkowymi nieruchomości są w szczególności (§ 18 ust. 5 PWPPTN):

- dla gruntu: szerokość działki (front), wielkość pola powierzchni, zabytkowy charakter nieruchomości wpisany do rejestru zabytków, położenie działki gruntu na stoku,
- dla budynku: standard budynku, zabytkowy charakter nieruchomości,
- dla lokalu: standard lokalu³⁵.

Zgodnie z art. 161 ust. 2 UoGN, wartość nieruchomości reprezentatywnych określa się, wykorzystując ceny transakcyjne nieruchomości na obszarze danej gminy, a w przypadku braku dostatecznej liczby transakcji – na obszarze gminy sąsiadującej. Przepis ten mówi także, że do ustalania wartości nieruchomości reprezentatywnych stosuje się art. 149-159 UoGN. Czynności szacowania nieruchomości reprezentatywnych w celu ustalenia wartości katastralnej, a także w celu ustalenia map taksacyjnych i tabel taksacyjnych, wykonują rzeczoznawcy majątkowi (art. 161 ust. 3 UoGN). Jednakże ustalenie wartości poszczególnych nieruchomości będzie dokonywane w trybie administracyjnym przez starostę, gdyż jest on, zgodnie z art. 7d ustawy z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne³⁶, organem administracyjnym odpowiedzialnym za prowadzenie katastru nieruchomości w ramach wykonywania ustawowo zleconego zadania z zakresu administracji rządowej.

Przyjmuje się, że w Polsce podstawą opodatkowania nieruchomości będzie ich „wartość kapitałowa”, ustalana w oparciu o rynkowe ceny sprzedaży, a nie czynszowa, którą oblicza się na podstawie cen wynajmu. W państwach europejskich nieruchomości często opodatkowane są właśnie na podstawie wartości czynszowej. Jest tak przykładowo we Francji czy w Niemczech, w odniesieniu do gruntów zabudowanych i budynków mieszkalnych. W Wielkiej

³⁴ Ibidem, s. 8.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ustawa z 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, tekst jedn.: Dz. U. 2005, Nr 240, poz. 2027 z późn. zm. (dalej: PGK).

Brytanii wartość referencyjna, czyli równowartość rocznego dochodu, który nieruchomość mogłaby przynieść, gdyby ją wynajęto, stanowi podstawę opodatkowania podatkiem *non-domestic rate*³⁷. Wartość czynszowa służyła jako podstawa opodatkowania nieruchomości również w Polsce międzywojennej. Jedynie place budowy były opodatkowane na podstawie wartości realnej³⁸. W 1994 r. Zespół ds. Reformy Systemu Podatkowego, utworzony w Ministerstwie Finansów, przedstawił opracowanie „Szczegółowe założenia projektu ustawy o katastrze nieruchomości oraz o opodatkowaniu od nieruchomości”. Zamierzano wówczas w odniesieniu do budynków i budowli będących przedmiotem najmu zastosować metodę czynszową³⁹. Takie rozwiązanie wydaje się właściwe w odniesieniu do budynków mieszkalnych, tym bardziej, że należy spodziewać się znacznego wzrostu obciążenia podatkowego tego rodzaju nieruchomości, dla których w chwili obecnej stawki podatkowe są niskie. Tymczasem aż ok. 43% gospodarstw domowych w lokalach i budynkach mieszkalnych to gospodarstwa emerytów, rencistów i osób korzystających z innych niezarobkowych źródeł utrzymania⁴⁰.

Zgodnie z Raportem Szybko.pl i Expandera „Analiza wtórnego rynku nieruchomości za IV kwartał 2007 r.”⁴¹, cena 1 m² mieszkania w Poznaniu wynosiła średnio: w październiku – 6593 zł; w listopadzie – 6549 zł; w grudniu – 6350 zł. Na potrzeby analizy przyjęta została średnia tych kwot – 6497 zł, natomiast miesięczny czynsz za wynajem dwupokojowego mieszkania w Poznaniu wynosił 1400 zł, co daje czynsz roczny w wysokości 16 800 zł. Przyjmując, że średnia wielkość mieszkania dwupokojowego w Poznaniu to 47 m² (według powyższego raportu), uznać należy, że wartość takiego mieszkania wynosi 305 359 zł.

Opierając się na powyższych wyliczeniach stwierdzić można, że podatek katastralny oparty na wartości rynkowej wyniósłby przy zastosowaniu stawki 0,5% – 1526,80 zł/rok, a przy stawce 1% – 3053,59 zł/rok. Natomiast w przypadku przyjęcia wartości czynszowej jako podstawy opodatkowania podatek za 2007 r. wyniósłby: przy stawce 0,5% – 84 zł, przy stawce 1% – 168 zł, a przy stawce 3% – 504 zł⁴². Dodać należy, że górna stawka podatkowa dla nieruchomości mieszkalnych w 2007 r. wynosiła 0,57 zł/m². Tak więc podatek od mieszkania, którego powierzchnia równa jest 47 m², za 2007 r. wyniósł maksymalnie 26,79 zł.

Na podstawie powyższego przykładu można stwierdzić, że nawet przy zastosowaniu wartości czynszowej jako podstawy opodatkowania nieruchomości mieszkalnych nastąpi wzrost wpływów z opodatkowania nieruchomości

³⁷ *Europejskie systemy opodatkowania...*, passim.

³⁸ A. Bień, G. Nowecki, *Kataster i podatek od nieruchomości*, cz. II, „Monitor Podatkowy” 1995, nr 3, s. 91.

³⁹ L. Etel, *Reforma opodatkowania...*, s. 224.

⁴⁰ *Warunki mieszkaniowe gospodarstw domowych i rodzin*, GUS, Warszawa 2003, s. 102-111.

⁴¹ [Http://www.szybko.pl/nieruchomosci/files/images/report/Q4Y2007/Raport_SzybkoPL_Expander_4_Kwartał_2007.pdf](http://www.szybko.pl/nieruchomosci/files/images/report/Q4Y2007/Raport_SzybkoPL_Expander_4_Kwartał_2007.pdf).

⁴² Powyższa analiza jest powierzchowna chociażby z uwagi na to, że rynkowa cena sprzedaży nie musi być równa wartości nieruchomości. Ponadto należy pamiętać o specyfice rynku wynajmu nieruchomości w dużych miastach, gdzie popyt zwiększają studenci. Analiza ta ma jednak posłużyć do zobrazowania problemu.

do budżetów lokalnych. Biorąc pod uwagę sytuację, w której znajdują się w Polsce chociażby emeryci i renciści, przyjęcie wartości czynszowej jako podstawy opodatkowania nieruchomości mieszkalnych wydaje się uzasadnione. Ponadto, w dobie obecnego kryzysu na rynkach finansowych, można prognozować rozwój rynku wynajmu nieruchomości z uwagi na rosnące wymagania towarzyszące udzielaniu kredytów hipotecznych.

Jedynym problemem jest pozyskiwanie danych na temat cen wynajmu nieruchomości. Zgodnie § 33 PWPPTN, przeprowadzenie powszechnej taksacji nieruchomości wymaga uruchomienia monitoringu rynku nieruchomości w celu zebrania informacji o cenach transakcyjnych nieruchomości oraz stawkach rynkowych czynszu najmu lub dzierżawy nieruchomości⁴³. Dlatego tak ważne są zapisy art. 173a-c UoGN, zgodnie z którymi minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej ma dokonywać okresowych badań rynku nieruchomości ze szczególnym uwzględnieniem nieruchomości przeznaczonych lub wykorzystywanych na cele mieszkaniowe oraz zobowiązany jest do opracowywania co najmniej raz w roku analiz i zestawień charakteryzujących rynek nieruchomości. Mają one zawierać przede wszystkim informacje o wartościach nieruchomości, cenach transakcyjnych nieruchomości, stawkach czynszów oraz częstotliwościach obrotu nieruchomościami.

Zgodnie z art. 162 ust. 1 UoGN, wartości katastralne, ustalone w procesie powszechnej taksacji nieruchomości, powinny uwzględniać różnice, jakie występują między poszczególnymi nieruchomościami oraz zbliżenie do wartości rynkowej możliwe do uzyskania przy zastosowaniu zasad przyjętych dla masowej wyceny. Różnice, o których mowa, będą określane na podstawie analizy cech charakterystycznych nieruchomości. Określanie wpływu tych cech na wartości jednostkowe powierzchni gruntów, budynków i lokali polegać będzie na ustaleniu współczynników korygujących. Współczynniki te mają uwzględniać różnice pomiędzy cechami nieruchomości reprezentatywnych a cechami poszczególnych jednostek taksacyjnych⁴⁴. Ich wielkość ustalana będzie przy zastosowaniu metody analizy statystycznej (§ 12 RTN).

Podstawą ustalenia wartości katastralnej poszczególnych nieruchomości są mapy taksacyjne i tabele taksacyjne (art. 164 ust. 1 UoGN). Mapy taksacyjne to kartograficzne opracowanie zintegrowanej informacji o gruntach, natomiast tabele taksacyjne to źródło informacji o budynkach i lokalach⁴⁵. Mapy i tabele taksacyjne sporządza organ prowadzący kataster nieruchomości na podstawie oszacowania nieruchomości reprezentatywnych, wykonanego przez rzeczoznawców majątkowych (art. 169 ust. 1 UoGN). Zarówno mapy, jak i tabele sporządza się odrębnie dla każdej gminy w granicach, o których mowa

⁴³ T. Telega, Z. Bojar, Z. Adamczewski, op. cit., s. 10.

⁴⁴ G. Bieniek (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 487. Jednostka taksacyjna to – w odniesieniu do gruntu – działka gruntu lub jej część o przeznaczeniu odmiennym od działek sąsiednich lub pozostałej części działki, ustalonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub o innym sposobie użytkowania danej części działki w przypadku braku tego planu; w odniesieniu do części składowych gruntu – budynek, lokal w budynku wielolokalowym lub inne urządzenie trwale z gruntem związane (§ 2 ust. 2 RTN).

⁴⁵ J. Szałuchowicz, M. Krassowska, A. Łukaszeński, op. cit., s. 436-437.

w przepisach o katastrze nieruchomości (§ 8 RTN). Zgodnie z § 9 ust. 1 RTN, przed przystąpieniem do ich sporządzenia dokonuje się analizy danych o nieruchomości ze źródeł wyszczególnionych w § 7 RTN. Takiej samej analizy trzeba dokonać przed ustaleniem granic stref taksacyjnych (§ 9 ust. 2 RTN).

Na mapie taksacyjnej sporządzanej na mapie katastralnej (ewidencyjnej) dla każdej strefy taksacyjnej podaje się granice tej strefy, jej identyfikator, wartość 1 m² powierzchni gruntu nieruchomości reprezentatywnych oraz cechy tych nieruchomości (§ 10 ust. 1 RTN). Według ust. 2 tego paragrafu, integralną częścią mapy taksacyjnej jest wykaz stref taksacyjnych, który zgodnie z ust. 3 zawiera:

- identyfikator strefy taksacyjnej,
- identyfikator działki gruntu według katastru nieruchomości,
- rodzaj gruntu,
- wartość 1 m² powierzchni gruntu nieruchomości reprezentatywnych,
- cechy nieruchomości reprezentatywnych,
- współczynniki korygujące różnice między cechami nieruchomości reprezentatywnej a cechami innych nieruchomości w danej strefie taksacyjnej;
- jednostkowe wartości katastralne poszczególnych działek gruntu.

Podstawą sporządzenia tabeli taksacyjnej są wykazy jednostek taksacyjnych o jednakowych wartościach powierzchni 1 m² części składowych gruntu, określonych na podstawie oszacowania nieruchomości reprezentatywnych (§ 11 ust. 1 RTN). Tabelę taksacyjną sporządza się dla każdej grupy części składowych gruntu w każdej strefie taksacyjnej (§ 11 ust. 2 RTN). Tabela taksacyjna zawiera takie same rodzaje danych, jak mapa taksacyjna.

Wartość katastralną nieruchomości ustala się dla całych nieruchomości lub ich części, jeżeli zostały wyodrębnione jako przedmioty opodatkowania w przepisach o podatku od nieruchomości (art. 164 ust. 2 UoGN). W odniesieniu do powyższego przepisu należy stwierdzić, że właściwe wydaje się, żeby taksacja nie ograniczała się jedynie do nieruchomości opodatkowanych. Pozwoliłoby to gminom na analizę skutków finansowych wprowadzanych przez nich ulg i zwolnień. Należy przywrócić się również sformułowaniu: „wartość katastralną nieruchomości ustala się dla całych nieruchomości lub ich części”.

W myśl § 13 RTN, wartość katastralna nieruchomości składa się z: wartości jednostki taksacyjnej, jeżeli jednostkę tę stanowi cała nieruchomość, lub sumy wartości jednostek taksacyjnych, jeżeli każda z tych jednostek stanowi tylko część nieruchomości lub jeżeli stanowią one poszczególne części składowe gruntu. Tak więc wartość katastralna nieruchomości gruntowej będzie składać się z wartości gruntu i jego części składowych (zostało to podkreślone w art. 165 UoGN). Należy przypomnieć, że częściami składowymi gruntu są w szczególności budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane, jak również drzewa i inne rośliny od chwili zasadzenia lub zasiania (art. 48 k.c.). W myśl art. 166 UoGN – w celu ustalenia wartości katastralnej gruntu – dla stref wyodrębnionych ze względu na podobne czynniki wpływające na wartość rynkową, określa się jednostkowe wartości powierzchni gruntów, które przedstawia się w wykazach tych stref, stanowiących integralną część map taksacyjnych. Wartość katastralną gruntu stanowi iloczyn jednostkowej wartości powierzchni gruntu oraz powierzchni wykazanej w katastrze nieruchomości. A więc w celu

opracowania mapy taksacyjnej określa się wartość jednostki powierzchni nieruchomości (np. 1 m²), posiadających wspólne cechy, które wpływają na ich wartość (np. atrakcyjność położenia, wyposażenie w urządzenia techniczne, umieszczenie w planie zagospodarowania przestrzennego). Później na mapie katastralnej oznacza się strefy, w których położone są nieruchomości oraz do których można zastosować tę samą wartość jednostkową. Oznaczona w ten sposób mapa staje się mapą taksacyjną⁴⁶. Natomiast zgodnie z art. 167 UoGN, w celu ustalenia wartości katastralnej części składowych gruntu, określa się jednostkowe wartości powierzchni tych części składowych w grupach wykazanych w tabelach taksacyjnych, uwzględniając ich położenie oraz różnice, jakie między nimi występują. Wartość katastralną części składowych gruntu ustala się jako sumę wartości katastralnej poszczególnych obiektów składających się na te części. Wartość katastralną poszczególnych obiektów ustala się jako iloczyn ich powierzchni wykazanej w katastrze nieruchomości oraz wartości jednostkowej wykazanej w tabelach taksacyjnych. Należy zwrócić uwagę na ust. 4 art. 167 UoGN, który stanowi, że powyższe zabiegi stosuje się również odpowiednio do budynków oraz lokali stanowiących odrębny przedmiot własności. Oznacza to, że na potrzeby powszechnej taksacji nieruchomości budynki i lokale, stanowiące odrębny od gruntu przedmiot własności, będą traktowane tak samo, jak jego części składowe. Zostało to podkreślone również w § 9 ust. 2 PWPPTN. Ponadto, w myśl § 9 ust. 1 PWPPTN, wartość katastralną gruntu, będącego przedmiotem użytkowania wieczystego, ustala się jak w przypadku, gdy stanowi on przedmiot własności⁴⁷.

Jeżeli nieruchomość jest położona na obszarze więcej niż jednej gminy, wartość katastralną ustala się odrębnie dla każdej części nieruchomości położonej w każdej z tych gmin (art. 164 ust. 3 UoGN). Unormowanie to opiera się na zasadzie, że do wymiaru i poboru podatku będą właściwe organy gminy, na których terenie znajduje się dana nieruchomość. Przyszły podatek nie będzie pobierany według proporcji, w jakiej obiekt jest położony na terenie dwóch gmin. Każda część nieruchomości położona na terenie odrębnej jednostki samorządowej będzie objęta odrębnym wymiarem i poborem w zależności od zakresu położenia nieruchomości na terenie danej gminy⁴⁸. Zgodnie z ust. 4 art. 164 UoGN, jeżeli zachodzi potrzeba zastosowania kilku podejść w celu ustalenia wartości katastralnej tej samej nieruchomości, wartość tę ustala się odrębnie dla każdej części nieruchomości, dla której zastosowano odrębne podejście.

V. TRYB I PROCEDURA POWSZECHNEJ TAKSACJI NIERUCHOMOŚCI

Powszechną taksację nieruchomości przeprowadza się okresowo. Termin rozpoczęcia oraz zakończenia powszechnej taksacji nieruchomości, a także źródła jej finansowania, określi odrębna ustawa (art. 163 ust. 1 UoGN).

⁴⁶ M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, C. H. Beck, Warszawa 1998, s. 321.

⁴⁷ J. Szałuchowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, op. cit., s. 437-438.

⁴⁸ T. Telega, Z. Bojar, Z. Adamczewski, op. cit., s. 6.

W okresach rocznych, dzielących przeprowadzanie kolejnych powszechnych taksacji, nieruchomości ustalone w wyniku poprzedniej powszechnej taksacji wartości katastralne przeszacowuje się, stosując wskaźniki zmian cen nieruchomości ogłoszonych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (art. 163 ust. 2 UoGN). Rada gminy może podjąć uchwałę o przeprowadzeniu na koszt gminy powszechnej taksacji nieruchomości w okresie między terminami ustalonymi w ustawie, o której mowa w ust. 1, jednak nie częściej niż co 3 lata (art. 163 ust. 3 UoGN). Dodatkowo przepis art. 170 ust. 4 UoGN stanowi, że wartości katastralne mogą być aktualizowane na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego oraz innej osoby, na której ciąży obowiązek podatkowy, a także z urzędu, na podstawie indywidualnego oszacowania nieruchomości.

Na podstawie powyżej przytoczonych przepisów można wyróżnić dwa podstawowe tryby podejmowania powszechnej taksacji nieruchomości: powszechną taksację nieruchomości przeprowadzaną dla terenu całego kraju oraz powszechną taksację nieruchomości przeprowadzaną dla obszaru gminy. Przewiduje się również wprowadzenie masowej waloryzacji wartości katastralnej oraz indywidualną aktualizację wartości katastralnej dokonywanej na wniosek osoby zainteresowanej lub z urzędu.

Powszechną taksację nieruchomości przeprowadza się okresowo. Może być ona zatem przeprowadzana w ustawowo określonych odstępach czasu w zależności od decyzji organów zarządzających przeprowadzenie powszechnej taksacji nieruchomości. O podjęciu powszechnej taksacji nieruchomości na obszarze całego kraju decyduje Sejm, który wydaje odpowiednią ustawę. Taka forma zapewnia zachowanie konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, gdyż daje gwarancję przeprowadzenia taksacji w sposób jednakowy i jednolity w odniesieniu do nieruchomości położonych na terenie całego kraju. Według przepisu art. 163 ust. 1 UoGN, w odrębnej ustawie określa się termin rozpoczęcia i zakończenia powszechnej taksacji nieruchomości oraz źródła jej finansowania. Nie wyklucza to jednak możliwości regulowania przez ten akt także innych treści dotyczących powszechnej taksacji nieruchomości⁴⁹.

Drugim trybem powszechnej taksacji nieruchomości jest taksacja na terenie gminy, przeprowadzana w oparciu o uchwałę rady gminy. Taka uchwała może zostać podjęta jedynie pomiędzy terminami ogólnokrajowej taksacji nieruchomości, a co za tym idzie – dopiero po przeprowadzeniu pierwszej taksacji na terytorium całego kraju, nie częściej jednak niż co 3 lata. Taki zapis stwarza możliwość zachowania aktualnej wartości katastralnej nieruchomości na terenie gminy, w przypadku oddalonych w czasie terminów taksacji ogólnokrajowej. Taksacja gminna ma charakter fakultatywny. Oznacza to, że podejmuje się ją jedynie w wypadku, gdy uzna się to za wystarczająco korzystne. Przyjmuje się, że władze gminy mają prawo decydować o podejmowaniu taksacji jedynie na terenie całej gminy. Zarządzenie taksacji na części terytorium byłoby sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości. Uchwała w sprawie przeprowadzenia taksacji jest aktem prawa miejscowego i powinna określać termin

⁴⁹ M. Wolanin, *Powszechna taksacja nieruchomości...*, s. 6.

rozpoczęcia i zakończenia taksacji oraz źródła jej finansowania. Gminna taksacja może być finansowana jedynie przez gminę. Koszty związane z przeprowadzeniem taksacji nie mogą zostać przeniesione na inne podmioty⁵⁰.

Raz do roku dokonuje się masowej waloryzacji wartości katastralnej. Sprowadza się ona do przeszacowania wartości katastralnych ustalonych w powszechnej taksacji nieruchomości na podstawie rocznego wskaźnika zmian cen nieruchomości. Co prawda, ustawa nie wskazuje organu zobowiązanego do dokonania powyższych czynności, można jednak uznać, że dokonuje tego starosta, gdyż to do jego zadań należy prowadzenie katastru nieruchomości⁵¹.

Do zadań starosty należy także dokonywanie indywidualnej aktualizacji. Jak już to wcześniej wspomniano, postępowanie to wszczyna się na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego oraz innej osoby, na której ciąży obowiązek podatkowy, a także z urzędu. Postępowanie to ma na celu ustalenie wartości katastralnej nieruchomości niezależnie od wartości ustalonej na podstawie powszechnej taksacji oraz daty jej przeprowadzania. W ramach tego postępowania ustala się indywidualną wartość katastralną, z uwagi na to, iż nieruchomość może posiadać szczególne cechy wpływające na jej wartość, które nie zostały uwzględnione w powszechnej taksacji nieruchomości. W indywidualnej aktualizacji dokonuje się indywidualnej wyceny nieruchomości. Na podstawie wyników tej wyceny wydaje się decyzję administracyjną, ustalającą wartość katastralną na nowym poziomie. Indywidualną wycenę przeprowadzają rzeczoznawcy majątkowi. Osoby, na wniosek których wszczyna się indywidualną waloryzację, są obowiązane dostarczyć organowi prowadzącemu kataster nieruchomości dokumenty i informacje dotyczące tej nieruchomości, mające znaczenie dla ustalenia wartości katastralnej nieruchomości (art. 171 ust. 1 UoGN). W razie niedostarczenia tych dokumentów i informacji, organ prowadzący kataster nieruchomości, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, ustala wartość katastralną tej nieruchomości na podstawie dostępnych dokumentów i informacji (art. 171 ust. 2 UoGN). Z przepisu tego wynika, że starosta nie może odmówić wszczęcia postępowania na wniosek, w przypadku niezłożenia przez wnioskodawcę odpowiednich dokumentów i informacji. Organ musi uzyskać te informacje we własnym zakresie, stosowanie do art. 7 oraz art. 77 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁵², aby przy wydawaniu decyzji o aktualizacji nie złamać przepisów odnoszących się do ustalenia wartości katastralnej nieruchomości. Nie oznacza to wcale, że organ przeprowadzający aktualizację posiada te dokumenty i informacje, dysponuje on jednak prawną możliwością wejścia w ich posiadanie. Koszty postępowania pokrywa wnioskodawca. Taki wniosek można wyciągnąć na podstawie art. 262 § 1 pkt 2 k.p.a., który stanowi, że koszty, które zostały poniesione w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie, obciążają stronę. Tak też jest w tym przypadku. Organ, który przeprowadza aktualizację, musi pokryć koszty

⁵⁰ Ibidem, s. 7.

⁵¹ Ibidem.

⁵² Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. 2005, Nr 181 poz. 1524 z późn. zm.) – dalej k.p.a.

postępowania jedynie w sytuacji, gdy zostało ono wszczęte z urzędu. Wszczęcie postępowania aktualizującego nie wymaga uzasadnienia i to bez względu na to, czy zostało wszczęte na wniosek, czy z urzędu⁵³.

Niezależnie od tego, czy przeprowadza się powszechną taksację nieruchomości, czy też waloryzuje się uzyskaną w jej wyniku wartość katastralną, podstawowymi źródłami informacji są (§ 7 ust. 1 RTN):

- kataster nieruchomości (EGiB),
- księgi wieczyste,
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego,
- dane o cenach transakcyjnych, czynszach i dochodach z nieruchomości,
- mapa zasadnicza,
- geodezyjna ewidencja sieci uzbrojenia terenu,
- dokumenty i informacje udzielone przez podmioty na wniosek, których wszczyna się indywidualną aktualizację,
- informacje uzyskane od organów administracji publicznej, w tym od organów podatkowych, a także agencji, którym Skarb Państwa powierzył w drodze ustawy wykonywanie praw własności i innych praw rzeczowych na jego rzecz;
- ustalenia dokonane podczas oględzin w terenie.

Dodatkowymi źródłami danych mogą być (§ 7 ust. 2 RTN):

- wyniki inwentaryzacji,
- oświadczenia składane przez osoby, o których mowa w art. 170 § 4 UoGN,
- rejestry pozwoleń na budowę i dokumentacje budowlane,
- dane statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego.

Tak rozbudowana lista źródeł pozyskiwania informacji świadczy o tym, że występuje problemy z pozyskaniem pełnych i wiarygodnych danych w możliwie krótkim czasie. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest fakt, że w systemie katastralnym brak informacji o sporym procencie nieruchomości znajdujących się na terenie kraju⁵⁴.

Naczelnym organem administracji państwowej, właściwym w sprawach katastru nieruchomości, przeprowadza co roku na wybranych obszarach kontrolę powszechnej taksacji nieruchomości (art. 172 ust. 1 UoGN). Wyniki tej kontroli mogą stanowić podstawę przeprowadzenia kolejnej powszechnej taksacji nieruchomości na wybranych obszarach (art. 172 ust. 1 UoGN). W myśl § 15 ust. 1 RTN, w okresie pięciu lat od zakończenia taksacji lub poprzedniej kontroli taksacji dokonuje się kontroli wartości katastralnych wszystkich nieruchomości, dla których tę wartość ustalono. Kontrola ta obejmuje coroczną kontrolę wartości katastralnej co najmniej 20% powierzchni nieruchomości na kolejno wybranych obszarach w granicach każdej gminy. Sprawdzanie aktualności wartości katastralnych wpisanych w katastrze nieruchomości następuje przez porównanie z cenami uzyskanymi w obrocie nieruchomości oraz wartościami nieruchomości zawartymi w wyciągach z operatów szacunkowych przekazanych do katastru nieruchomości (§ 15 ust. 2 RTN). Przy kontroli tej stosuje się

⁵³ M. Wołanin, *Powszechna taksacja nieruchomości...*, s. 8-9.

⁵⁴ J. Albin, *Zadania służby geodezyjnej w przeprowadzaniu Powszechnej Taksacji Nieruchomości*, „Biuletyn PSRWN” 2004, nr 48, s. 16.

metody analizy statystycznej (§ 15 ust. 3 RTN). Wyniki kontroli taksacji przekazuje się do 31 marca każdego roku właściwym terytorialnie gminom (§ 15 ust. 4 RTN).

Procedura przeprowadzania powszechnej taksacji nieruchomości (gminnej lub ogólnokrajowej) wygląda w sposób następujący⁵⁵:

– powszechna taksacja nieruchomości rozpoczyna się od zlecenia przez organ prowadzący kataster nieruchomości (starostę) wyceny nieruchomości reprezentatywnych oraz ich części składowych, by następnie na jej podstawie opracować mapy i tabele taksacyjne, gdyż, zgodnie z art. 7d ust. 5 PGK, jest on odpowiedzialny za przeprowadzanie powszechnej taksacji nieruchomości oraz opracowywanie i prowadzenie map i tabel taksacyjnych dotyczących nieruchomości;

– po ich sporządzeniu organ prowadzący kataster nieruchomości, w porozumieniu z właściwym terytorialnie wójtem, burmistrzem albo prezydentem miasta, wyklada mapy taksacyjne i tabele taksacyjne do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni;

– informację o wyłożeniu ogłasza się w formie obwieszczenia oraz w miejscowej prasie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, określając miejsce i termin wyłożenia wraz z pouczeniem o możliwości zgłaszania zarzutów;

– każdy, czyjego interesu prawnego dotyczą ustalenia wynikające z map i tabel taksacyjnych, może w okresie wyłożenia zgłaszać do nich zarzuty;

– organ prowadzący kataster nieruchomości rozpatruje zgłoszone zarzuty i przedstawia je radzie gminy właściwej dla miejsca położenia nieruchomości, wraz z propozycją rozstrzygnięcia, dołączając mapy i tabele taksacyjne;

– rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie nadania mocy urzędowej mapom taksacyjnym i tabelom taksacyjnym, w której rozstrzyga również o sposobie załatwienia zgłoszonych zarzutów;

– stronie niezadowolonej ze sposobu załatwienia zgłoszonych zarzutów przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Upřednio musi ona jednak wezwać radę gminy do usunięcia naruszenia prawa, jeżeli w jej przekonaniu do takiego naruszenia doszło;

– uchwała rady gminy w sprawie nadania mocy urzędowej mapom taksacyjnym i tabelom taksacyjnym podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym

– organ prowadzący kataster orzeka, w drodze decyzji, o ustaleniu wartości katastralnej nieruchomości i jej wpisie w katastrze nieruchomości. Jednakże przed wydaniem tej decyzji starosta ustala wartość katastralną na podstawie map i tabel taksacyjnych, dla całej nieruchomości lub jej części, jeżeli zostały one uznane przez przepisy podatkowe za osobne przedmioty opodatkowania. W sytuacji, gdy zachodzi konieczność zastosowania kilku podejść w celu ustalenia wartości katastralnej w odniesieniu do jednej nieruchomości, wartość katastralną tej nieruchomości ustala się oddzielnie dla każdej z jej części;

⁵⁵ Opracowano na podstawie art. 169 ust. 2-6 i 170 ust. 1-3 UoGN, art. 7d PGK, § 16 RTN; M. Wolanin, *Powszechna taksacja nieruchomości...*, s. 10-11.

– decyzja o ustaleniu wartości katastralnej podlega natychmiastowemu wykonaniu, jednakże strona posiada możliwości odwołania się od niej, a po wydaniu decyzji przez organ odwoławczy, złożenia skargi do sądu administracyjnego. Złożenie odwołania nie wstrzymuje wykonania decyzji;

– wartości katastralne nieruchomości ustalone w decyzji starosty na podstawie obowiązujących map i tabel taksacyjnych, zostają wpisane do katastru nieruchomości. Z datą wpisu uzyskują one moc danych urzędowych. Od tej chwili wartość katastralna może być wykorzystywana w przypadkach, gdy zgodnie z przepisami odrębnymi wykorzystuje się wartość katastralną;

– po ustaleniu wartości katastralnych nieruchomości, wpisaniu ich do katastru nieruchomości oraz nadaniu im mocy danych urzędowych na podstawie art. 170 UoGN, organ przeprowadzający taksację składa wnioski do wojewody o umieszczeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym obwieszczenia o zakończeniu taksacji.

Należy zauważyć, że na procedurę przeprowadzania powszechnej taksacji nieruchomości składają się dwa etapy. Pierwszy z nich ma na celu określenie podstaw ustalania powszechnej taksacji i kończy się wydaniem przez gminę uchwały nadającej moc urzędową mapą i tabelą taksacyjnym. W drugim etapie dokonuje się ustalenia indywidualnej wartości katastralnej każdej z nieruchomości w drodze decyzji administracyjnej, na podstawie dokumentów przyjętych w pierwszym etapie⁵⁶.

VI. PODSUMOWANIE

Mimo że przepisy o powszechnej taksacji nieruchomości weszły w życie w 1998 r., tak naprawdę nie wiadomo, kiedy zostanie ona w Polsce przeprowadzona. W pierwszej kolejności należy dokończyć prace nad systemem katastralnym. Zgodnie z § 80 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków⁵⁷, prace nad modernizacją ewidencji mają zostać zakończone do 31 grudnia 2010 r. Nie dotrzymano jednak terminów modernizacji tej ewidencji. Całkowicie skomputeryzowana jest obecnie jedynie część opisowa rejestrów. W procesie informatyzacji części kartograficznej występuje wiele problemów⁵⁸. Sytuacja rysuje się szczególnie źle na wsi, gdzie pokrycie mapą cyfrową wynosi jedynie 37% powierzchni⁵⁹. Duże opóźnienia występują w przypadku zakładania elektronicznej ewidencji budynków i lokali. W zasobie geodezyjnym i kartograficznym znajdują się dane geodezyjne dotyczące zaledwie ok. 75% budynków i to zazwyczaj jedynie w postaci mapy zasadniczej z zaznaczonymi konturami. Element opisowy stworzono do tej pory tylko dla ok. 13% budynków w mieście

⁵⁶ M. Wolanin, *Powszechna taksacja nieruchomości...*, s. 11.

⁵⁷ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454).

⁵⁸ K. Wójtowicz, op. cit., s. 196.

⁵⁹ Z. Adamczewski, *Przyczynek do dziejów współczesnych katastru w Polsce*, „Przegląd Gospodarczy” 2007, nr 4, s. 19.

i ok. 1% budynków na wsi. Dodatkowym problemem jest fakt, że rejestry nie są na bieżąco aktualizowane. Opóźnienia związane z wprowadzaniem zmian na podstawie wpływających, np. aktów notarialnych, postanowień sądów, odpisów ksiąg wieczystych czy operatów geodezyjnych, sięgają nawet kilku miesięcy. Ważnym i niezrozumiałym problemem jest niespójność programów komputerowych służących do prowadzenia ewidencji. Utrudnia to scalenie ich w jedną całość oraz przepływ danych między nimi⁶⁰.

Jednak system katastralny to nie sama ewidencja gruntów i budynków (EGiB). Jego trzy główne elementy to: EGiB, księgi wieczyste oraz ewidencja podatkowa nieruchomości (EPN). W kontekście powszechnej taksacji nieruchomości ważnym elementem systemu katastralnego jest również Rejestr Cen i Wartości Nieruchomości. Obecny system charakteryzuje się brakiem spójności między jego poszczególnymi elementami. Do tej pory nie uruchomiono elektronicznego systemu wymiany danych między ewidencją gruntów i budynków oraz księgami wieczystymi. Nie występują również powiązania między rejestrami cen i wartości nieruchomości a już istniejącą ewidencją cen transakcyjnych nieruchomości, którą prowadzą urzędy skarbowe. Źle wygląda stan katastru prawnego. Duża część nieruchomości nie posiada ksiąg wieczystych. Ponadto, dane zawarte w części z nich są nieaktualne. Jest tak przede wszystkim w odniesieniu do nieruchomości rolnych. Przedstawiony stan rzeczy spowodowany jest przede wszystkim dużą liczbą podziałów spadkowych i darowizn, jak również faktem zawierania aktów kupna-sprzedaży, dla których nie zachowywano wymaganej formy aktu notarialnego, przez co albo nie zakładano nowych ksiąg, albo nie aktualizowano już istniejących. Zdarza się, że księgi wieczyste nie są prowadzone nawet dla nieruchomości Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego. Ponadto występują opóźnienia w migracji ksiąg wieczystych. Na dzień 30 kwietnia 2005 r. z informatyzowano jedynie 18,9% ksiąg⁶¹.

Analizując prace nad reformą opodatkowania nieruchomości można zauważyć, że od 2003 r. ustawodawca skupił się przede wszystkim na modernizacji systemu katastralnego. W tym samym roku zdecydowano się ostatecznie na stopniowe nowelizowanie przepisów odnoszących się do opodatkowania nieruchomości, a nie na wprowadzanie rewolucyjnych zmian. Przykładowo, przyjęto wartość amortyzacyjną jako podstawę opodatkowania budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, czy też założono stworzenie do 2005 r. ewidencji podatkowej nieruchomości, przyznano prawo gminom do różnicowania stawek podatkowych ze względu na lokalizację nieruchomości. W ten sposób zamierza się uzyskać większą społeczną akceptację dla przyszłego podatku katastralnego.

Oczywiste jest jednak, że wprowadzenie podatku katastralnego nie jest możliwe przed dokonaniem powszechnej taksacji nieruchomości. Zanim jednak zostanie wydana ustawa, która przesądzi o przeprowadzeniu powszechnej taksacji nieruchomości na terenie całego kraju, niezbędne jest sprecyzowanie przepisów odnoszących się do taksacji. Przepisy zawarte w ustawie o gospodarce

⁶⁰ K. Wójtowicz, op. cit., s. 196-197.

⁶¹ Ibidem, s. 197-198.

nieruchomościami i rozporządzenie w sprawie powszechnej taksacji nieruchomości to za mało. Przede wszystkim powinny zostać wydane wytyczne do przeprowadzania powszechnej taksacji nieruchomości. Ważne jest, aby precyzowały one kategorie nieruchomości, dla których wyłania się nieruchomości reprezentatywne. Należy również określić źródła finansowania powszechnej taksacji nieruchomości. Zapewnienie odpowiednich środków finansowych jest niezmiernie ważne ze względu na fakt, że jest to przedsięwzięcie bardzo kosztowne. Należy również zastanowić się nad powołaniem odpowiednich zespołów przy starostwach, które zajmą się ustalaniem wartości katastralnej i rozpocząć działania mające na celu przygotowanie urzędników do podjęcia pracy w takich zespołach. Ustawodawca powinien również zastanowić się nad rewizją pojęcia wartości katastralnej i nad tym, czy nie warto wprowadzić wartości czynszowej jako podstawy opodatkowania dla nieruchomości mieszkalnych. W przeciwnym razie konieczne będzie zapewnienie osłony podatkowych dla podatników o najniższych dochodach. Ważne jest również, aby wreszcie zaczął działać monitoring rynku nieruchomości.

Realizacja powyższych założeń jest niezbędna, by przeprowadzić powszechną taksację nieruchomości zaraz po ukończeniu prac nad systemem katastralnym. Należy podkreślić, że sama taksacja to proces czasochłonny. Nie należy opóźniać wprowadzenia podatku katastralnego z powodu braku precyzyjnych założeń odnoszących się do taksacji nieruchomości.

Niestety, obecny stan prac nad system katastralnym i taksacją nieruchomości nie pozwala wierzyć w to, że podatek katastralny zostanie wprowadzony w Polsce w najbliższym czasie.

*mgr Małgorzata Krawczyk
krawczykgosia@op.pl*

UNIVERSAL TAXATION OF PROPERTY – ESSENCE AND MEANING

Summary

The paper focuses on the issue of universal taxation of property. The analysis of Polish solutions is preceded by a short introduction in which individual tax assessment models have been listed. Concepts such as the value of property and the transaction price are presented and their mutual relations described. Different types of the cadastre value that may be used for the purpose of calculation of the taxation base have been identified.

The next part of the paper focuses on the cadastre value that will be recognised as the taxation base in Poland. The positive and negative aspects of the mass property valuation that will be binding in Poland in the near future have been analysed. Issues such as representative property, adjustment coefficients, tables, and taxation maps have been discussed, and monitoring of the property market has been recommended.

The last part of the paper identifies the modes in which the universal property taxation in Poland may take place. A division between a nationwide and municipal universal property taxation and individual valuation and presentation of the cadastre taxation methods has been made.

The paper ends with a conclusion that work on an integrated cadastre system must be finalised soon. It also identifies those areas which still require special attention, and universal property taxation provisions that need to be formulated.