

Katarzyna Wójtowicz, *System opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2007, ss. 245.

Pomimo zaawansowania prac nad reformą polskiego systemu podatkowego, dotychczas nie udało się zreformować podatków majątkowych. Problematyka tych podatków i systemów opodatkowania nieruchomości jest ważna i aktualna m.in. ze względu na postulowane przez ustawodawcę uproszczenie systemu podatkowego oraz poszukiwanie wydajnych źródeł finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego. Pomimo swej wagi, problematyce opodatkowania nieruchomości – jak słusznie zauważa we wstępie Autorka – nie poświęcono dotąd szeroki, ekonomicznych opracowań dotyczących skuteczności spełniania przez podatki majątkowe zakładanych funkcji i skutków planowanej reformy opodatkowania nieruchomości. Większość opracowań na temat podatków majątkowych koncentruje się wokół charakterystyki aktualnej budowy podatków, jej oceny oraz wskazania kierunków pożądaných zmian w tych podatkach. Wiele uwagi poświęca się też omówieniu orzecznictwa sądów w dziedzinie praktycznego stosowania przepisów prawnych¹. W piśmiennictwie przedstawione są także rzetelne studia przypadków dotyczące funkcjonowania podatków majątkowych w praktyce². W dotychczasowych publikacjach nie podejmowano jednak w szerszym zakresie próby oceny fiskalnych i pozafiskalnych skutków wprowadzenia podatku *ad valorem*. Recenzowana pozycja uzupełnia więc lukę w piśmiennictwie ekonomicznym.

Zgodnie z zapisem we wstępie, „celem publikacji jest wykazanie potrzeby reformy zasad opodatkowania nieruchomości w Polsce oraz nakreślenie jej głównych kierunków”. Cel sformułowano wprawdzie w sposób ogólnikowy i mało nowatorski, ale dążąc do jego realizacji Autorka dokonała wielopłaszczyznowej analizy i oceny istniejącego systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce. Ocena tego systemu została przeprowadzona w sposób nowatorski. Autorka zaproponowała bowiem – na podstawie wnikliwych studiów literatury krajowej i zagranicznej – model optymalnego systemu opodatkowania nieruchomości. Autorka ocenia istniejący system opodatkowania nieruchomości, porównując go z modelem optymalnym. Ocena prowadzona jest wielopłaszczyznowo, wykorzystywanych jest aż pięć rozbudowanych kryteriów, głównie o charakterze jakościowym. Ocena ta jest dla Autorki tłem do wskazania pożądaných kierunków zmian w opodatkowaniu nieruchomości, identyfikacji stanu zaawansowania prac nad reformą opodatkowania nieruchomości oraz barier jej towarzyszących. Autorka podjęła także próbę określenia korzyści i kosztów wynikających ze zmiany formuły opodatkowania nieruchomości dla jednostek samorządu gminnego oraz podatników (na przykładzie Lublina).

Układ pracy jest logiczny i podporządkowany jej celowi. Rozdział pierwszy poświęcono charakterystyce europejskich systemów opodatkowania nieruchomości. Autorka porządkuje swoje

¹ W coraz liczniejszych pracach naukowych z zakresu problematyki wzrostu i rozwoju gospodarczego w Polsce można zaobserwować następujące tendencje: powszechne czerpanie ze światowego dorobku, które wymaga biegłej znajomości języków obcych (zasadniczo angielskiego) oraz coraz lepszego wykształcenia z zakresu matematyki i fizyki. Dzięki temu ta fundamentalna – w teorii ekonomii – problematyka nabiera znamion wiedzy interdyscyplinarnej. Dlatego tym ważniejsze jest ustalenie właściwych standardów wiedzy w tej dziedzinie w naszym kraju.

² W pracy przywoływane są ważniejsze publikacje dotyczące tych kwestii.

² Zob. np. J. Kotlińska, *Wpływy z opodatkowania nieruchomości w budżecie dużego miasta w latach 2002-2005*, w: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. D. Strahl, „Prace Naukowe AE we Wrocławiu” nr 1148, Wrocław 2006.

rozważania, wychodząc od pojęcia nieruchomości i systemu opodatkowania nieruchomości. Druga z definicji jest kluczowa dla przedmiotu opracowania, bowiem przez system opodatkowania nieruchomości Autorka rozumie „grupę obowiązujących w danym państwie podatków, których przedmiotem jest władanie rzeczami podlegającymi opodatkowaniu na podstawie obowiązujących regulacji” (s. 14). Uważam, że definicję tego systemu określono prawidłowo, pozwala ona wyeliminować z zakresu badań świadczenia obciążające obrót nieruchomościami, podatki od zysków z nieruchomości. Przedmiotem rozważań w pracy jest więc podatek od nieruchomości, podatek rolny i podatek leśny.

Autorka zwraca uwagę na zróżnicowanie europejskich systemów opodatkowania nieruchomości wyróżniając (za L. Etelem) ich dwa główne typy – systemy katastralne (*ad valorem*), w których podstawą opodatkowania jest wartość nieruchomości, oraz systemy powierzchniowe, w których podatek nalicza się na podstawie powierzchni nieruchomości. Na tym tle Autorka omawia systemy opodatkowania nieruchomości w Europie. Charakterystyka tych systemów jest przedstawiona w sposób przejrzysty dzięki temu, że podatki omawiane są według elementów techniki podatkowej. Przystawianie budowy podatków ułatwia ujmowanie ich cech w tabelach. Dyskusyjna jest jednak kolejność omawianych zagadnień. Po przedstawieniu podmiotu i przedmiotu opodatkowania należałoby omówić podstawę opodatkowania (i kwestię jej ustalenia) oraz stawki podatkowe. W dalszej kolejności należałoby przedstawić zwolnienia i ulgi podatkowe. Moim zdaniem, celowe byłoby szersze omówienie ulg i zwolnień podatkowych, szczególnie tych, których zastosowanie zmniejsza wysokość podstawy opodatkowania. Przy charakterystyce podatków zabrakło mi też zwrócenia uwagi na tryb i warunki płatności. Jeżeli przyjmujemy, że jedną z przesłanek wprowadzenia reformy opodatkowania nieruchomości jest dążenie do wzrostu samodzielności dochodowej gmin, to nie bez znaczenia pozostaje sposób poboru danin z opodatkowania nieruchomości. W praktyce może być bowiem tak, że jednostki samorządowe nie mają uprawnień do poboru tych podatków, co zmniejsza wpływ podatkowy i ogranicza samodzielność tych jednostek³.

W tym miejscu pragnę zwrócić uwagę na to, że Autorka dostrzega, iż w systemach katastralnych podstawą opodatkowania nieruchomości jest wartość, która może być w różny sposób rozumiana i obliczana. Informując polskie społeczeństwo o planowanej od wielu lat reformie, trzeba uwypuklać to, co rozumiemy pod pojęciem wartości nieruchomości. W większości państw europejskich, w których występuje system katastralny, podstawą opodatkowania jest wprawdzie wartość rzeczywista (kapitałowa), ale podstawą może być także roczna wartość czyszowa (która jest niższa od rynkowej); można także stosować rozwiązania mieszane. Dla tempa wprowadzanych zmian w opodatkowaniu nieruchomości w Polsce oraz kosztów reformy nie bez znaczenia jest także metoda wyceny nieruchomości. Możliwe rozwiązania w tym zakresie scharakteryzowano w pracy. Interesujące jest podsumowanie rozważań i wskazanie cech wspólnych różnych systemów opodatkowania nieruchomości.

Rozdział drugi poświęcony jest kierunkom ewolucji systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce oraz ich uwarunkowaniom. Swoje rozważania Autorka podzieliła na trzy części. W pierwszej przedstawiła opodatkowanie nieruchomości w Polsce międzywojennej, w drugiej – w latach 1946–1989, a w trzeciej – po 1989 r. Z natury rzeczy rozważania prowadzone w dwóch pierwszych częściach są skromniejsze niż w trzeciej. Autorka przedstawiła jednak najważniejsze – z punktu widzenia celu pracy – rozwiązania prawne dotyczące opodatkowania nieruchomości.

Ten rozdział jest niezwykle interesujący z poznawczego punktu widzenia. W literaturze poświęconej podatkom lokalnym w Polsce rzadko nawiązuje się do polskich doświadczeń w zakresie podatkowych źródeł dochodów publicznych. Jestem zwolenniczką upowszechniania osiągnięć przedwojennej polskiej skarbowości, dlatego wysoko oceniam to, że Autorka w ogóle podjęła wątek opodatkowania nieruchomości w okresie międzywojennym oraz że przedstawiła to w sposób przejrzysty. W okresie tym w Polsce w odniesieniu do opodatkowania nieruchomości stosowane były już rozwiązania, które dzisiaj uważane są za nowoczesne i rewolucyjne, a których większość społeczeństwa się boi. Przejście z powierzchniowego na katastralny system opodatkowania nieruchomości byłoby częściowym powrotem do sytuacji z czasów II Rzeczypospolitej. Dotyczy to np. państwowego podatku od nieruchomości w gminach miejskich oraz od niektórych budynków w gminach wiejskich, podatku od placów budowlanych, podatku od lokali. We wszystkich tych podatkach podstawą opodatkowania była – w różny sposób ustalana – wartość nieruchomości.

³ E. Gońda, *System opodatkowania nieruchomości we Francji*, w: *Wybrane problemy funkcjonowania systemów podatkowych w krajach Unii Europejskiej*, red. E. Denek, „Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu” nr 67, Poznań 2005, s. 123.

Istniejący w Polsce system opodatkowania nieruchomości jest kontynuacją rozwiązań z czasów PRL, począwszy od 1955 r. kiedy do konstrukcji podatku od nieruchomości po raz pierwszy wprowadzono powierzchnię wyrażoną w m². Z niezrozumiałych dla mnie powodów omawiając – w sposób bardzo uporządkowany – aktualną konstrukcję podatków obciążających różne typy nieruchomości, Autorka używa czasu przeszłego. W ostatnich latach konstrukcja tych danin była wprawdzie modyfikowana, ale w nieznacznym zakresie. Można więc przyjąć, że rozwiązania prawne ukształtowane w latach 90. XX w. z niewielkimi zmianami obowiązują aż do dnia dzisiejszego (co oczywiście zauważa Autorka na s. 77). Zastosowanie czasu przeszłego może być mylące dla mniej wtajemniczonych czytelników i sugerować, że konstrukcje te już nie obowiązują. Lepszym rozwiązaniem byłoby zredagowanie tego punktu w czasie teraźniejszym z koniecznymi odesłaniami w przeszłość.

Zgadzam się z oceną Autorki dotyczącą zmian w budowie omawianych podatków obowiązujących od 2003 r. Dostrzegam wprowadzenie do konstrukcji podatków rozwiązań charakterystycznych dla opodatkowania *ad valorem*, tj. znaczącą harmonizację ich konstrukcji, powiązanie określenia przedmiotu opodatkowania z ewidencją gruntów i budynków oraz oparcie wymiaru podatków na danych pochodzących ze wspólnej ewidencji podatkowej nieruchomości prowadzonej w systemie informatycznym. Rozwiązania te określam jako wprowadzenie podatku katastralnego „tylnymi drzwiami”. Oceniając zmiany w systemie opodatkowania nieruchomości w Polsce, warto też zwrócić uwagę na to, że upoważnienie rady gminy do różnicowania wysokości stawek dla poszczególnych przedmiotów opodatkowania (podatkiem od nieruchomości) – w zależności np. od rodzaju zabudowy, lokalizacji, prowadzonej w nich działalności – jest także nawiązaniem do podatku *ad valorem*. Wymienione parametry oddziałują bowiem na wartość kapitałową i czynszową nieruchomości. Tego faktu Autorka zdaje się jednak nie dostrzegać (przynajmniej w tym miejscu pracy).

Trzeci rozdział poświęcono ocenie aktualnego systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce na tle dorobku myśli ekonomicznej w teorii podatków. Dobrym punktem wyjścia do rozważań jest próba określenia optymalnego modelu opodatkowania nieruchomości. Ocena aktualnego systemu prowadzona jest z punktu widzenia:

- wydajności fiskalnej podatków,
- pełnionych przez nie funkcji pozafiskalnych,
- realizacji wybranych zasad podatkowych (jest to niespotykane dotąd kryterium oceny systemu podatków lokalnych),
- stopnia dostosowania polskiego systemu opodatkowania nieruchomości do wymogów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego.

Rozważania te są interesujące, ale ich wielopłaszczyznowość i wielowątkowość niekiedy utrudnia odbiór. Wynika z nich, że podatki obciążające nieruchomości nie w pełni realizują cel fiskalny oraz nie są skutecznymi narzędziami spełniania funkcji pozafiskalnych. Konstrukcje tych podatków nie spełniają też zasady sprawiedliwości, pewności i dogodności opodatkowania oraz naruszają niektóre standardy Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Autorka nie ogranicza się tylko do dokonania krytycznej oceny istniejącego systemu opodatkowania nieruchomości, poszukuje także przyczyn tego stanu.

Rozważania prowadzone w rozdziale trzecim i wyciągnięte z nich wnioski upoważniły Autorkę do badań nad celowością zmian w systemie opodatkowania nieruchomości, ich kierunkami oraz skutkami reformy, jej korzyściami i kosztami. Zagadnieniom tym poświęcono rozdział czwarty. Konieczność zmian w podatkach obciążających posiadanie nieruchomości jest bezdyskusyjna, ponadto wynika ona z rozdziału trzeciego. Bez szkody dla pracy Autorka mogła więc pominąć podpunkt 1.1 (*Potrzeba reformy*).

W dalszej części rozdziału przedstawiono ewolucję podstawowych założeń planowanej w Polsce reformy podatków majątkowych oraz główne bariery (techniczne, prawne, instytucjonalne, społeczno-polityczne i finansowe) towarzyszące pracom nad zmianą filozofii opodatkowania nieruchomości. Niestety z lektury tego fragmentu pracy nie dowiadujemy się, jaki jest aktualny (np. na koniec czerwca 2007 r.) stan prac nad konstrukcją podatków w warunkach systemu *ad valorem*. Nie jest to jednak wina Autorki, ale dowód na to, że informacje na ten temat są albo nieaktualne, albo szczerkawe i zamieszane w rozmaitych źródłach. Zgadzam się z Autorką, że jednym z mankamentów planowanej reformy jest to, że dotychczasowe projekty zmian nie były przedmiotem publicznej dyskusji, a „treść konkretnych rozwiązań ustawodawczych pozostawała jedynie w sferze domysłów i spekulacji dziennikarskich” (s. 195). W pracy udało się jednak przedstawić otoczkę organizacyjną

planowanej reformy, polegającą np. na opracowaniu systemu informacji katastralnej, uchwaleniu rozporządzenia w sprawie powszechnej taksacji nieruchomości.

Bardzo ważnym z poznawczego punktu widzenia fragmentem recenzowanej publikacji jest część poświęcona analizie potencjalnych konsekwencji wprowadzenia systemu *ad valorem*. Konsekwencje te zdiagnozowano na podstawie badań przeprowadzonych w Lublinie. Autorka starała się odpowiedzieć na pytanie, w jaki sposób – przy przyjętych założeniach – zmieniłyby się poziomy obciążenia poszczególnych grup nieruchomości oraz które nieruchomości „wygrałyby” ze względu na spadek poziomu podatku, a które „przegrałyby” na skutek jego wzrostu.

Wyniki symulacji zasługują na szersze upowszechnienie. Wynika z nich, że w przypadku niektórych nieruchomości należy się spodziewać spadku obciążenia podatkowego. Dotyczy to tych nieruchomości, których cena jest niższa od średniej ceny rynkowej oraz tych, które w obecnych warunkach są opodatkowane wysokimi stawkami (głównie budynków związanych z działalnością gospodarczą). Na zmianie formuły opodatkowania powinni zyskać właściciele gruntów i budynków położonych z dala od centrum oraz na terenach o niskim poziomie rozwoju infrastruktury technicznej. Przekonują mnie wyniki badań Autorki, ale niedosyt wzbudza to, że nie podjęła ona próby oceny konsekwencji zmiany formuły opodatkowania w odniesieniu do nieruchomości rolnych i leśnych. Autorka zwraca też uwagę na to, że łączna kwota podatku od nieruchomości powinna być wyższa, co oznacza wzrost dochodów gmin i wzmocnienie ich samodzielności finansowej. Podkreśla jednak, że wzrost ten nie wynika tylko ze zmiany podstawy opodatkowania i stawek podatkowych. Cenne jest także, że Autorka dostrzega pozafiskalne skutki wprowadzenia podatku *ad valorem* dotyczące m.in. pozytywnych zmian w strukturze przestrzennej gmin (głównie miast), aktywizacji rynku nieruchomości.

Pracę kończy wskazanie pożądanego kierunku dalszych prac nad koncepcją katastralnego systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce. Postulaty te pokrywają się ze sformułowaniami zapisanymi w literaturze i dokumentach rządowych. Przypominając je Autorka włącza się jednak w toczącą się dyskusję na ten temat. Zgadzam się ze stanowiskiem Autorki, że reforma powinna być wprowadzana stopniowo oraz powinna być powiązana z opodatkowaniem podatkiem dochodowym działalności rolniczej (ale dlaczego nie leśnej?). Autorka nie rozstrzyga wszystkich kwestii spornych dotyczących reformy opodatkowania nieruchomości, pozostawia więc miejsce na własną refleksję i badania czytelnika.

Recenzowana praca jest rzetelnym studium dotyczącym systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce. Łączy ona w sobie cechy monografii i podręcznika. Z jednej strony ma charakter pracy naukowej, gdyż jest efektem szerokich studiów literaturowych i wynikiem własnej pracy badawczej. Z drugiej strony w sposób usystematyzowany, wyczerpujący i przystępny przedstawia problematykę opodatkowania nieruchomości.

Praca napisana jest jasnym, klarownym językiem. Powinna się ona spotkać z zainteresowaniem studentów, pracowników naukowych oraz pracowników jednostek samorządu terytorialnego. Sięgnąć po nią powinni także wszyscy podatnicy, którzy z niepokojem śledzą doniesienia mediów na temat planowanej reformy. Recenzowana książka „oswaja” podatników z koniecznymi zmianami w opodatkowaniu nieruchomości.

Sławomir Kańduła