



System opodatkowania nieruchomości jako element polityki rozwoju regionalnego w Polsce na tle pozostałych krajów europejskich

The Real Estate Taxation System as an Element of Regional Development Policy in Poland Compared to Other European Countries

Piotr Cymanow*

Abstrakt

Istniejący w Polsce system opodatkowania nieruchomości w ograniczonym stopniu wspomaga samorządy terytorialne w realizacji procesów rozwojowych w wymiarze lokalnym. Potencjalnym źródłem dodatkowych znacznych dochodów gmin byłby zreformowany podatek od wartości nieruchomości (tzw. podatek *ad valorem*), pozwalającym gminom na większą autonomię w kształtowaniu konstrukcji podatków od nieruchomości. Mogłoby to się przełożyć na intensyfikację działań inwestycyjnych i lepsze ukierunkowanie procesów społeczno-gospodarczych sprzyjających rozwojowi mniejszych ośrodków. Nadrzędnym celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie o zasadność zamiany dotychczasowych

Abstract

The existing system of property taxation in Poland has a limited capacity to support local governments in the implementation of local development processes. A potential source of significant additional revenue for municipalities would be a reformed property value tax (the so-called *ad valorem* tax), allowing municipalities greater autonomy in shaping the structure of property taxes. This could translate into an intensification of investment activities and a better targeting of socio-economic processes favouring the development of smaller centres. The overarching aim of this article is to attempt to answer the question of whether it is justified to replace the hitherto “flat” real estate tax rates with one based on location and

* Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie;  <https://orcid.org/0000-0001-9240-4130>; piotr.cymanow@urk.edu.pl

„płaskich” stawek podatku od nieruchomości na jego kalkulację opartą na lokalizacji i związanej z nią wartości budynku czy gruntu. Poza dokonaniem przeglądu literatury przedmiotu przeanalizowano dane statystyczne dotyczące systemów podatkowych krajów europejskich opublikowane przez OECD. Zwrócono szczególną uwagę na stosunek obciążeń fiskalnych z tytułu opodatkowania nieruchomości do poziomu PKB oraz stosunek danin z tego tytułu do wszystkich wpływów podatkowych. Wskazano, że w większości krajów tzw. bloku wschodniego niski udział owych danin w całości obciążeń determinowany jest głównie oparciem tych podatków na systemie, który odnosi się do fizycznego wymiaru powierzchni i uwzględnia jedynie sposób wykorzystywania nieruchomości bez analizy jej lokalizacji i związanej z tym wartości. Na podstawie przeglądu literatury przedmiotu oraz badań własnych autora nad rozwojem regionalnym sformułowano wnioski o dodatnim wpływie potencjalnej reformy podatków od nieruchomości na przeobrażenia środowisk lokalnych.

Słowa kluczowe: podatek od nieruchomości, system podatkowy, rozwój lokalny, polityka regionalna, obszary peryferyjne

the related value of a building or land. In addition to a review of the literature on the subject, statistics published by the OECD on the tax systems of European countries were analysed. Particular attention was paid to the ratio of the fiscal burden of property taxation to GDP and the ratio of property taxation to total tax revenue. It was pointed out that in most of the so-called Eastern Bloc countries, the low share of these taxes in the overall fiscal system is mainly determined by the reliance on a system that refers to the physical size of the area and only takes into account the use of the property without analysing its location and associated value. On the basis of the literature review and the author's own research on regional development, conclusions are drawn about the positive impact of a potential reform of property taxes on the transformation of local environments.

Keywords: real estate tax, tax system, local development, regional policy, peripheral areas

Wprowadzenie

Dynamiczne zmiany gospodarczo-społeczne zachodzące w Polsce w ciągu ostatnich trzech dekad dotyczyły w zasadzie wszystkich obszarów rynku – również rynku nieruchomości. Transformacja systemowa uwidoczniła znaczne zapóźnienia rozwojowe związane z tym niezwykle ważnym obszarem, pod względem nie tylko dostępności, lecz także jakości istniejącej substancji mieszkaniowej. Skutkowało to gwałtownym ożywieniem owego segmentu rynku, skorelowanym m.in. z przepływami mieszkańców z obszarów o niższym poziomie rozwoju gospodarczego (a zarazem o mniej atrakcyjnym lokalnym rynku pracy) do większych ośrodków miejskich i ze wzrostem popytu na nieruchomości wśród tych osób.

Jednocześnie mniejsze, ale dobrze zarządzane miasta często stawały się lokalnymi centrami rozwoju i generowały miejsca pracy poza aglomeracjami, co również, oprócz wielu innych zmian gospodarczych, przyczyniło się do przeobrażeń rynku nieruchomości. Dodatkowo na relacje własnościowe w tym sektorze wpływała rosnąca zamożność społeczeństwa – *gros* nieruchomości należących do Skarbu Państwa sprywatyzowano, istotnie zwiększyły podaż firmy z branży deweloperskiej, intensywnie oddziaływali także inwestorzy indywidualni, budując lub modernizując lokale na własne potrzeby.

Zauważalną w ostatnich latach tendencją jest wzrost znaczenia dużych (zwłaszcza wojewódzkich) ośrodków miejskich, gdzie koncentruje się ogromna część transakcji zawieranych na rynku nieruchomości. Coraz liczniejsze migracje wewnętrzne z mniejszych miejscowości do wspomnianych ośrodków przelożyły się na spore zróżnicowanie rynku w aspekcie regionalnym. Spowodowało to przeobrażenia lokalnych i peryferyjnych rynków i nieraz doprowadzało, z jednej strony, do ich stagnacji (która oznacza słabą płynność oraz relatywnie ograniczoną możliwość wzrostu cen), a z drugiej strony – do dużej dynamiki popytu i łączącego się z nią wzrostu kosztów zakupu nieruchomości w większych ośrodkach miejskich.

Nadrzędnym celem artykułu jest próba uzasadnienia zamiany dotychczasowych „płaskich” stawek podatku od nieruchomości na jego kalkulację opartą na położeniu i związanej z tym wartości budynku lub gruntu – tzw. podatek *ad valorem*. Głównym problemem badawczym postawionym przed zawartą tu analizą było stwierdzenie, czy bieżące obciążenia fiskalne w ramach podatków od nieruchomości w krajach OECD są bardzo zróżnicowane na tle poziomu produktu krajowego brutto, oraz ustalenie stosunku wartości tych podatków do wszystkich dochodów podatkowych uzyskiwanych w poszczególnych gospodarkach. Analizę przeprowadzono na podstawie danych za lata 2000–2020, a zamiar autora stanowiło zaprezentowanie polityki fiskalnej w zakresie opodatkowania składników majątku trwałego (pominięto wpływ pandemii COVID-19 na kształtowanie systemu podatkowego przez rządy) z uwypukleniem wykorzystywanego modelu: opartego na powierzchni nieruchomości (jak w Polsce) lub opartego na jej wartości.

Wielu specjalistów, którzy analizują argumenty popierające omawiane tu rozwiązanie oraz negujące jego zasadność i sprawiedliwość, jasno wskazuje, że konsekwencją modernizacji obecnego systemu opodatkowania byłyby niewątpliwie zmiany w sposobie finansowania samorządów lokalnych. Wpłynęłoby to w dużym stopniu na transformację ich polityki inwestycyjnej, choć zwiększone opodatkowanie mogłoby skutecznie ograniczyć siłę nabywczą mieszkańców takiego obszaru, dotkniętych zbyt wysokim poziomem danin. W rezultacie impuls prorozwojowy wygenerowany w skali regionalnej zostałby istotnie zniwelowany, co spowodowałoby szereg niekorzystnych zjawisk, chociażby trudności lokalnego rynku pracy czy brak napływu nowych mieszkańców do środowisk lokalnych.

System opodatkowania nieruchomości w Polsce

Państwo wraz z samorządem terytorialnym wypełniają zadania przypisane im prawem, na których realizację otrzymują określone środki finansowe. Skala tych transferów przesądza o rozmiarach i jakości owych zadań. Do istotnych spośród nich należy oddziaływanie na poszczególne segmenty rynku – w tym na lokalny rynek nieruchomości. Gmina, będąca podstawową jednostką samorządu terytorialnego, posiada osobowość prawną oraz wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Ich realizacja wiąże się z poborem podatków, czyli najstarszej formy danin publicznych tworzących zasoby finansowe państwa.

Na system podatkowy w Polsce składają się cztery grupy podatków i opłat (Jędrzejewski, 2004, s. 7). Grupa pierwsza obejmuje daniny pobierane przez urząd skarbowy, które w całości zasilają budżet państwa, np. podatek od towarów i usług czy podatek akcyzowy. Grupa druga to podatki od osób fizycznych i prawnych, pobierane również za pośrednictwem urzędu skarbowego, stanowiące częściowo dochody jednostek samorządu terytorialnego. Do trzeciej grupy opłat, które pobiera aparat skarbowy, zalicza się podatki i opłaty w całości zasilające budżet gminy, np. podatek od spadków i darowizn czy od czynności cywilnoprawnych. Natomiast w grupie czwartej są podatki i opłaty pobierane przez urzędy gmin i będące jednym z głównych źródeł dochodów budżetów lokalnych (dochodów własnych), m.in. podatek rolny, leśny, od nieruchomości czy opłata skarbową. Najistotniejszy w tej grupie – z punktu widzenia możliwości oddziaływania na rozwój regionalny – zdaje się podatek od nieruchomości. Stanowi on czołową pozycję dochodową gmin, na których obszarze znajdują się określone inwestycje, tworzące bazę podatkową i generujące potencjalnie wyższe wpływy.

Teoria prawa podatkowego wskazuje następujące funkcje podatków:

- a) fiskalną – związaną z odgrywaniem przez nie bardzo ważnej roli wśród dochodów budżetowych państwa i samorządów;
- b) interwencyjną (stymulacyjną) – umożliwiającą różnicowanie stawek podatkowych czy stosowanie ulg;
- c) redystrybucyjną – gdyż za sprawą podatków możliwa jest redystrybucja dochodu i majątku narodowego między podatnikami a związkami publicznoprawnymi, jakimi są państwo i organy samorządu terytorialnego (Głuchowski, 1996, s. 12).

W zależności od podstawy opodatkowania podatki od nieruchomości można podzielić na liczone od powierzchni nieruchomości lub od wartości nieruchomości. W Polsce podstawę opodatkowania stanowi zasadniczo ta pierwsza. Podatek od nieruchomości, będący w całości dochodem własnym gmin, jest także – w zakresie ograniczonym przepisami prawa – przez owe organy kształtowany.

Dzieje się tak, gdyż jego wysokość określa rada gminy w formie uchwały publikowanej w dzienniku urzędowym województwa, przy założeniu, że podwyżka nie może przekraczać stawek maksymalnych ustalanych corocznie przez ministerstwo finansów. Podatek od nieruchomości należy do podatków lokalnych, co ma przełożenie na jego cechy szczególne, takie jak ścisłe powiązanie z obszarem, na którym obowiązuje, stosunkowo prosta konstrukcja czy związek między przeznaczeniem nieruchomości lub sposobem jej wykorzystania a zadaniami władz samorządowych (Felis, 2013).

W bieżącym kształcie systemu fiskalnego na opodatkowanie nieruchomości składają się: podatek od nieruchomości określony w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych (Ustawa, 1991), podatek rolny unormowany w ustawie o podatku rolnym (Ustawa, 1984) oraz podatek leśny uregulowany w ustawie o podatku leśnym (Ustawa, 2002). Warto zaznaczyć, że pomimo zmian ustrojowych i politycznych związanych z transformacją konstrukcja opodatkowania nieruchomości w Polsce przetrwała właściwie w niezmienionej formie od lat 70. XX w. Jej sednem jest opodatkowanie powierzchni nieruchomości – majątek będący podstawą opodatkowania wycenia się w metrach kwadratowych lub hektarach przeliczeniowych i fizycznych, nie zaś według realnej wartości pieniężnej. Obowiązek podatkowy wynika z posiadania i użytkowania nieruchomości, a podatek od nieruchomości ma najszerszy zakres podmiotowy, gdyż poza gruntami objętymi podatkiem rolnym i leśnym obejmuje także budynki i budowle (Etel, 1997).

Istotną wadę obecnego systemu stanowi brak jednolitej i wiarygodnej ewidencji umożliwiającej prawidłowy wymiar podatków obciążających nieruchomości. Powierzchnia będąca podstawą opodatkowania powinna bowiem wynikać z ewidencji gruntów i budynków. W dzisiejszych realiach podstawę tę ustala się zgodnie z fizycznym wymiarem powierzchni, uwzględniając dodatkowo jedynie sposób wykorzystywania nieruchomości, bez analizy jej lokalizacji i związanej z tym wartości (Wołowicz, 2003).

W krajach wysoko rozwiniętych samorząd terytorialny realizuje wiele zadań publicznych, których zasadniczym źródłem finansowania są podatki lokalne. Jak wskazuje Swianiewicz (2004, s. 43–46), podatek od nieruchomości ma dużo pożądanych cech, które powinny charakteryzować podatki lokalne (chodzi m.in. o wydajność odpowiednią w stosunku do wypełnianych zadań, równomierne rozmieszczenie przestrzenne bazy podatkowej, jednoznaczność terytorialną, trwały związek bazy podatkowej z przestrzenią, „widoczność” podatku, powszechność obciążeń).

Samorządy lokalne, wykonując zadania przydzielone im ustawowo – finansowane m.in. z dochodów uzyskiwanych z podatków lokalnych – zwracają uwagę na rosnącą skalę swoich potrzeb. Ponieważ na jednostki samorządu terytorialnego nakłada się coraz więcej obowiązków, wskazują one, że obecne podatki związane z posiadaniem nieruchomości nie wystarczają na pełną realizację

powierzonych gminom zadań. Reforma opodatkowania nieruchomości jawi się więc jako konieczna, aby można było utrzymać działania zmierzające do rozwoju regionów i środowisk lokalnych. Wielu autorów podkreśla istotność skutków – przede wszystkim ekonomicznych – takiej reformy i sugeruje zastąpienie trzech podatków (od nieruchomości, rolnego i leśnego) podatkiem od wartości nieruchomości, zwanym również podatkiem katastralnym lub podatkiem *ad valorem*. Z perspektywy budżetów gmin należałoby ocenić, czy tak gruntowna zmiana podstawy opodatkowania może przynieść stabilniejsze i efektywniejsze źródła dochodów. Z kolei uwzględniając punkt widzenia podatników, trzeba mieć na uwadze dotychczasowe obciążenia fiskalne, a także zróżnicowanie dochodów osobistych i sytuacji zawodowej powiązane z kwestiami demograficznymi. Jest bowiem oczywiste, że w przypadku obszarów o bardziej peryferyjnym położeniu skala potrzeb wydatkowych samorządu z reguły bywa niewspółmierna do istniejącej bazy podatkowej. Przyczyniają się do tego, po pierwsze, odpływ kapitału i siły roboczej do większych ośrodków (aglomeracji), po drugie, stagnacja gospodarcza, po trzecie, coraz mniej korzystna struktura demograficzna – z rosnącym udziałem osób w wieku poprodukcyjnym. Ograniczenie tych dysproporcji wymagałoby – jak pisze Sebastian Gnat (2021, s. 127–146) – ustalenia właściwego sposobu określania wartości nieruchomości oraz wysokości stawki podatku katastralnego, co będzie kluczowym elementem decydującym o powodzeniu lub fiasku transformacji systemu opodatkowania nieruchomości.

Wysokość podatków od nieruchomości w Polsce na tle innych krajów europejskich

Jednym z istotnych wskaźników obrazujących poziom fiskalizmu państwa jest wysokość określonej kategorii podatków względem wartości produktu krajowego brutto. Opierając się na danych opublikowanych przez Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), która skupia 38 rozwiniętych i demokratycznych państw świata, można dostrzec znaczne zróżnicowanie poziomu opodatkowania nieruchomości w poszczególnych krajach (tabela 1). Według danych za 2020 r. średnia wartość podatków tego typu w stosunku do PKB w państwach OECD wyniosła około 1,85%, przy czym za podstawę obliczeń posłużyły powtarzalne i jednorazowe podatki od posiadania, użycia lub sprzedaży nieruchomości (Rudke, 2022).

Jak wynika z przedstawionych danych, wśród krajów europejskich najwyższy poziom podatków od nieruchomości w stosunku do PKB odnotowano w ciągu dwóch ostatnich dekad we Francji i w Wielkiej Brytanii (ok. 3,9% PKB) oraz

w Belgii (3,45%), we Włoszech i w Hiszpanii (ok. 2,45%). Jeśli chodzi o Polskę, poziom wskaźnika 1,3% lokuje nas poniżej średniej dla wszystkich krajów objętych zestawieniem. Z drugiej strony, szereg państw europejskich wykazuje mniejszy fiskalizm – dotyczy to zarówno gospodarek o wysokim poziomie rozwoju (np. Szwecji, Niemiec czy Austrii), jak i krajów o porównywalnej sytuacji, typu Węgry, Czechy czy Słowacja. W przypadku dwóch ostatnich obciążenie podatkami od nieruchomości w relacji do poziomu PKB wynosiło poniżej 0,5%, a więc niespełna 1/8 wartości maksymalnych.

Tabela 1

Stosunek wartości podatku od nieruchomości do PKB w wybranych krajach europejskich i w OECD (w proc.)

Kraj	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Austria	0,57	0,57	0,53	0,55	0,54	0,54	0,56	0,55	0,52	0,53	0,53
Belgia	2,06	1,98	1,97	2,04	2,28	3,02	3,14	3,07	3,06	2,96	3,10
Czechy	0,46	0,48	0,48	0,48	0,38	0,40	0,40	0,40	0,38	0,36	0,41
Dania	1,56	1,63	1,68	1,78	1,79	1,85	1,83	1,82	1,91	1,83	1,85
Finlandia	1,11	1,00	1,04	0,99	1,07	1,15	1,06	1,08	1,05	1,05	1,11
Francja	2,98	2,94	2,97	3,03	3,17	3,31	3,37	3,36	3,24	3,32	3,54
Hiszpania	2,13	2,06	2,23	2,46	2,74	3,02	3,22	2,99	2,31	2,03	2,07
Holandia	1,55	1,80	1,83	1,77	1,83	1,92	1,68	1,67	1,53	1,39	1,37
Irlandia	1,75	1,68	1,50	1,87	2,01	2,21	2,70	2,43	1,78	1,43	1,43
Niemcy	0,83	0,80	0,79	0,82	0,84	0,84	0,85	0,88	0,84	0,83	0,82
Norwegia	0,96	0,96	1,01	1,03	1,07	1,08	1,06	1,13	1,05	1,12	1,10
Polska	1,41	1,67	1,63	1,52	1,49	1,49	1,45	1,44	1,43	1,34	1,32
Portugalia	1,14	1,07	1,14	1,11	1,07	1,17	1,22	1,33	1,23	1,12	1,13
Słowacja	0,61	0,58	0,59	0,57	0,54	0,49	0,44	0,39	0,37	0,42	0,41
Słowenia	0,64	0,68	0,64	0,56	0,60	0,58	0,60	0,59	0,56	0,58	0,61
Szwecja	1,66	1,47	1,44	1,43	1,44	1,37	1,35	1,09	1,01	1,02	1,02
Średnia OECD	1,70	1,66	1,66	1,69	1,69	1,74	1,76	1,75	1,65	1,64	1,65
Węgry	0,67	0,69	0,69	0,80	0,84	0,83	0,81	0,79	0,85	0,81	1,14
Wielka Brytania	3,75	3,71	3,76	3,71	3,83	3,87	4,06	4,10	3,78	3,77	3,85
Włochy	1,88	1,77	2,04	3,11	2,41	1,96	2,04	2,02	1,79	2,60	2,01

Kraj	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Austria	0,51	0,55	0,72	0,60	0,57	0,55	0,53	0,55	0,54	0,58
Belgia	3,18	3,27	3,51	3,54	3,46	3,47	3,46	3,44	3,43	3,45
Czechy	0,50	0,50	0,46	0,45	0,47	0,49	0,47	0,46	0,42	0,20
Dania	1,89	1,78	1,81	1,83	1,92	1,84	1,79	1,83	2,00	1,96
Finlandia	1,08	1,17	1,27	1,31	1,43	1,41	1,53	1,43	1,49	1,51

Tabela 1 (cd.)

Kraj	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Francja	3,64	3,77	3,84	3,90	4,06	4,11	4,25	3,99	3,89	3,98
Hiszpania	1,96	2,12	2,38	2,52	2,59	2,57	2,54	2,54	2,45	2,44
Holandia	1,22	1,08	1,22	1,43	1,42	1,52	1,56	1,57	1,50	1,68
Irlandia	1,66	1,75	2,02	2,18	1,49	1,42	1,30	1,32	1,24	1,15
Niemcy	0,86	0,90	0,93	0,96	1,03	1,09	1,05	1,08	1,11	1,26
Norwegia	1,07	1,11	1,13	1,15	1,09	1,22	1,27	1,23	1,28	1,30
Polska	1,28	1,34	1,40	1,40	1,37	1,37	1,36	1,31	1,26	1,29
Portugalia	1,10	1,18	1,12	1,23	1,28	1,28	1,36	1,45	1,42	1,45
Słowacja	0,40	0,43	0,44	0,43	0,42	0,43	0,43	0,41	0,40	0,48
Słowenia	0,59	0,63	0,64	0,62	0,62	0,63	0,64	0,60	0,62	0,63
Szwecja	0,98	1,00	1,08	1,05	1,03	1,05	0,98	0,95	0,94	0,96
Średnia OECD	1,68	1,72	1,78	1,81	1,83	2,25	1,87	1,81	1,81	1,85
Węgry	1,11	1,21	1,28	1,28	1,25	1,08	1,04	0,96	0,94	1,06
Wielka Brytania	3,82	3,82	3,94	4,01	3,99	4,08	4,14	4,14	4,07	3,86
Włochy	2,19	2,69	2,72	2,88	2,80	2,77	2,50	2,49	2,41	2,46

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Nowy podatek od nieruchomości. Co powinieneś wiedzieć o pomysle rządu i jakie standardy panują w innych krajach*, M. Rudke, 2022, Business Insider ([https://businessinsider.com.pl/finanse/nowy-podatek-od-nieruchomosci-co-powinienes-wiedziec-o-pomysle-rzadu-i-jakie/2x3gmce](https://businessinsider.com.pl/finanse/nowy-podatek-od-nieruchomosci-co-powinienes-wiedziec-o-pomysle-rzadu-i-jakie-2x3gmce)).

Trzeba jednocześnie pamiętać, że poziom fiskalizmu może być łagodzony przez różne regulacje związane z preferencjami podatkowymi takimi jak ulgi i zwolnienia, co w dużym stopniu wpływa na przedstawiony ranking. Można tutaj wyodrębnić szereg preferencji o charakterze podmiotowym, dotyczących określonego rodzaju własności (chodzi m.in. o nieruchomości państwowe, komunalne, zajmowane na potrzeby organów administracyjnych i przeznaczone do realizacji zadań publicznych). Preferencje mogą też przysługiwać osobom fizycznym ze względu na ich sytuację życiową (decydują o tym wiek, choroba, liczba osób na utrzymaniu, stopień zamożności podatnika itp.). Z kolei wyłączenia przedmiotowe wiążą się ze sposobem użytkowania nieruchomości i dotyczą np. działalności rolniczej czy leśnej.

Analizując poziom podatków od nieruchomości w odniesieniu do wszystkich dochodów podatkowych danego państwa (tabela 2), można zauważyć istotną korelację z poprzednim zestawieniem. Najwyższe obciążenia podatkiem od nieruchomości w całym badanym okresie występowały w Wielkiej Brytanii – w ciągu ostatnich 20 lat ich udział w podatkach ogółem wynosił ok. 12%. We Francji i w Belgii, kolejnych krajach pod względem obciążeń fiskalnych, wielkość ta kształtowała się na poziomie 8%, a powyżej średniej dla OECD, oszacowanej na 5,5%, znalazły się jeszcze Hiszpania, Włochy i Irlandia. W Polsce podatki od nieruchomości stanowiły w dochodach podatkowych państwa ok. 3,5%, najmniejszy zaś ich udział (poniżej 1,4%) dotyczył Austrii, Słowacji i Czech.

Tabela 2

Stosunek wartości podatku od nieruchomości do wszystkich dochodów podatkowych
w wybranych krajach europejskich i w OECD (w proc.)

Kraj	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Austria	1,34	1,30	1,25	1,28	1,29	1,32	1,40	1,37	1,26	1,28	1,28
Belgia	4,70	4,54	4,49	4,72	5,25	6,97	7,27	7,15	7,02	6,93	7,23
Czechy	1,41	1,48	1,44	1,40	1,10	1,16	1,18	1,18	1,13	1,11	1,27
Dania	3,33	3,55	3,70	3,89	3,86	3,84	3,94	3,91	4,26	4,06	4,14
Finlandia	2,43	2,33	2,40	3,35	2,57	2,74	2,53	2,60	2,57	2,57	2,74
Francja	6,86	6,83	7,00	7,18	7,47	7,71	7,79	7,90	7,66	8,00	8,39
Hiszpania	6,46	6,29	6,70	7,44	8,04	8,56	8,93	8,21	7,19	6,85	6,61
Holandia	5,27	5,05	5,28	5,08	5,26	5,48	4,67	4,69	4,25	3,97	3,85
Irlandia	5,70	5,86	5,38	6,54	6,81	7,35	8,58	7,88	6,12	5,17	5,15
Niemcy	2,28	2,29	2,29	2,36	2,44	2,44	2,44	2,47	2,33	2,27	2,31
Norwegia	2,30	2,29	2,38	2,48	2,53	2,54	2,48	2,69	2,55	2,73	2,64
Polska	4,30	5,08	4,93	4,68	4,66	4,51	4,30	4,16	4,16	4,28	4,21
Portugalia	3,70	3,48	3,66	3,68	3,54	3,77	3,88	4,17	3,87	3,77	3,72
Słowacja	1,82	1,77	1,78	1,74	1,70	1,57	1,48	1,33	1,26	1,44	1,45
Słowenia	1,69	1,81	1,68	1,46	1,55	1,49	1,55	1,54	1,51	1,56	1,62
Szwecja	3,31	3,11	3,19	3,14	3,13	2,89	2,93	2,43	2,30	2,34	2,38
Średnia OECD	5,33	5,28	5,41	5,48	5,43	5,47	5,49	5,44	5,31	5,45	5,40
Węgry	1,73	1,84	1,84	2,15	2,26	2,27	2,24	2,01	2,15	2,09	3,08
Wielka Brytania	11,45	11,46	11,93	11,87	11,87	11,85	12,35	12,46	11,74	12,15	12,00
Włochy	4,64	4,41	5,25	7,78	6,14	5,01	5,03	4,86	4,29	6,19	4,83

Kraj	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Austria	1,24	1,33	1,70	1,40	1,32	1,31	1,26	1,29	1,28	1,38
Belgia	7,30	7,39	7,80	7,90	7,84	0,02	7,89	7,84	8,04	8,01
Czechy	1,52	1,50	1,38	1,17	1,41	1,44	1,36	1,30	1,20	0,59
Dania	4,22	3,92	3,95	3,77	4,18	4,04	3,94	4,14	4,29	4,21
Finlandia	2,58	2,77	2,93	3,02	3,28	3,22	3,57	3,38	3,43	3,59
Francja	8,40	8,50	8,46	8,57	8,96	9,06	9,22	8,70	8,66	8,75
Hiszpania	6,27	6,56	7,18	7,43	7,64	7,65	7,49	7,33	7,07	6,65
Holandia	3,43	3,04	3,39	3,86	3,83	3,96	4,02	4,04	3,82	4,24
Irlandia	5,96	6,23	7,06	7,57	6,44	6,04	5,75	5,92	5,68	5,67
Niemcy	2,37	2,43	2,51	2,61	2,76	2,88	2,78	2,81	2,88	3,29
Norwegia	2,54	2,69	2,85	2,98	2,85	3,14	3,26	3,13	3,21	3,36
Polska	4,03	4,16	4,38	4,37	4,22	4,12	3,99	3,74	3,60	3,58
Portugalia	3,40	3,74	3,31	3,60	3,73	3,76	3,97	4,17	4,13	4,18
Słowacja	1,38	1,49	1,42	1,36	1,29	1,30	1,25	1,21	1,16	1,38

Tabela 2 (cd.)

Kraj	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Słowenia	1,59	1,66	1,71	1,66	1,66	1,68	1,73	1,62	1,66	1,70
Szwecja	2,34	2,38	2,54	2,49	2,41	2,38	2,23	2,17	2,19	2,24
Średnia OECD	5,44	5,44	5,56	5,65	5,72	6,46	5,75	5,50	5,53	5,50
Węgry	3,06	3,11	3,33	3,32	3,24	2,77	2,75	2,62	2,58	2,98
Wielka Brytania	11,62	11,88	12,32	12,66	12,53	12,57	12,59	12,59	12,44	11,76
Włochy	5,26	6,16	6,21	6,65	6,51	6,55	5,97	5,96	5,69	5,73

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Nowy podatek od nieruchomości. Co powinniśmy wiedzieć o pomysły rządu i jakie standardy panują w innych krajach*, M. Rudke, 2022, Business Insider (<https://businessinsider.com.pl/finanse/nowy-podatek-od-nieruchomosci-co-powinienes-wiedziec-o-pomysle-rzadu-i-jakie/2x3gmce>).

Warto zauważyć, że zróżnicowana wielkość danin nakładanych na posiadaczy nieruchomości wynika ze zróżnicowanej konstrukcji samych podatków. Systemy opodatkowania nieruchomości obowiązujące w państwach europejskich należy zasadniczo podzielić na dwie grupy: systemy oparte na wartości nieruchomości określonej w katastrze (rejestrze) nieruchomości – tzw. *ad valorem* – oraz te, w których podstawę opodatkowania stanowi powierzchnia nieruchomości. Znaczna część państw Unii Europejskiej preferuje podatek katastralny. Opiera się on na wartości kapitałowej nieruchomości, czyli potencjalnej kwocie do uzyskania w wyniku jej sprzedaży (jak w przypadku nieruchomości mieszkalnych w Wielkiej Brytanii), lub na wartości czynszowej, tj. na szacowanej wysokości czynszu, jaki można uzyskać z jej wynajmu w skali roku (np. we Francji czy w Belgii). Niemal we wszystkich państwach europejskich różnicuje się poziom stawek w zależności od rodzaju, przeznaczenia oraz lokalizacji nieruchomości.

Z kolei system oparty na powierzchni podlegającej opodatkowaniu nieruchomości jest typowy nie tylko dla Polski, lecz także dla innych krajów Europy Środkowej i Wschodniej, takich jak Czechy, Słowacja czy Bułgaria. Z uwagi na fakt, że nie uwzględnia on wzrostu rynkowej wartości lokali czy gruntów, wpływy państwa z tego źródła rosną z reguły wolniej, niż wskazywałaby dynamika PKB, co po części tłumaczy niską pozycję wspomnianych krajów w zaprezentowanych wcześniej zestawieniach. Może to również dowodzić relatywnie małego potencjału rozwoju regionalnego w tych krajach, choć trzeba pamiętać, że wiele inwestycji, np. o charakterze infrastrukturalnym, bywa w dużej mierze finansowanych z budżetu centralnego, a więc nie jest (przynajmniej bezpośrednio) skorelowanych z wysokością podatków od nieruchomości.

Wpływ podatków od nieruchomości na rozwój lokalny i regionalny

Jak już zasygnalizowano, praktyka krajów zachodnich stosujących system opodatkowania nieruchomości *ad valorem* pozwala zwiększyć nakłady inwestycyjne samorządów lokalnych, a w rezultacie przyczynia się do rozwoju regionów i do poprawy standardu życia ich mieszkańców. Dzięki uwolnionemu w ten sposób mechanizmowi efektu mnożnikowego możliwe staje się poszerzenie bazy podatkowej bez nadmiernego obciążenia podatników. Uznaje się, że w polskich warunkach wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości mogłoby korzystnie wpłynąć na rolę i miejsce samorządu terytorialnego w systemie władzy, gdyż uzyskanie nowego źródła dochodów powinno wzmocnić jego pozycję. Z jednej strony struktura finansów samorządowych byłaby oparta na stabilnych i bardziej przewidywalnych źródłach dochodów, z drugiej zaś – istnienie podatku katastralnego odciążałoby po części finanse publiczne, ograniczałoby bowiem konieczność dotowania samorządu w dotychczasowym zakresie i obecnej formie (Bryndziak, 2011, s. 39–52).

Wielu autorów zaznacza, że polityka rozwoju sektora nieruchomości powinna być zintegrowana z długofalowym, strategicznym kształtowaniem rozwoju regionu i kraju oraz z długookresowymi planami jego zagospodarowania przestrzennego, co stanowi warunek efektywnego, trwałego rozwiązywania problemów społecznych również w skali lokalnej (Mączyńska, 2010, s. 35–51). Zdolność generowania dochodów własnych gmin z reguły wypływa z możliwości i umiejętności wykorzystania instrumentów interwencjonizmu samorządowego. Proces ten jest, oczywiście, działaniem wielopłaszczyznowym, determinowanym przez szereg czynników, takich jak potencjał endogeniczny zasobów gminy, korzyści wynikające z położenia danego ośrodka, struktura funkcjonalna czy też potencjał i aktywność społeczności lokalnych idące w parze z kompetencjami oraz kreatywnością miejscowych władz (Brol, 2006).

Aktualnie obowiązujący system finansowania samorządów w Polsce ukształtował się po uchwaleniu i wejściu w życie w 2004 r. ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Ustawa, 2003), natomiast system podatków lokalnych stanowi rezultat jeszcze dłuższej ewolucji. Postulaty zmian, dotyczące głównie zwiększenia dochodów własnych, wpisują się w koncepcję uczynienia regionów obszarami o większej autonomii – także finansowej. Na przeszkodzie stoi tutaj często relatywnie mała wiedza ich włodarzy na temat znaczenia i funkcji dochodów z podatków i opłat lokalnych. W efekcie utrwała się iluzja fiskalna polegająca na oczekiwaniu zwiększania dochodów transferowych z budżetu państwa w ramach scentralizowanej polityki fiskalnej (Guziejewska, 2016).

Według Katarzyny Wójtowicz (2006) obecny system podatków majątkowych, w skład którego wchodzi podatek od nieruchomości, rolny i leśny, nie spełnia wymogów gospodarki rynkowej i przyczynia się do trudności finansowych

jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowym argumentem przemawiającym za zmianami w tym systemie jest możliwość wykorzystania podatku od wartości nieruchomości jako instrumentu służącego do prowadzenia racjonalnej polityki w zakresie gospodarki przestrzennej i zapewnienia ładu przestrzennego na obszarach nowo zagospodarowywanych.

Chociaż uznaje się, że podatek katastralny nie stanowi rozwiązania ze wszech miar idealnego, w porównaniu z dotychczasowym systemem ma on liczne zalety. Wśród jego pozytywnych aspektów Joanna Piekut (2014, s. 82–90) wskazuje większą efektywność, wyższy poziom sprawiedliwości podatkowej oraz zwiększenie roli mechanizmów rynkowych w obrocie nieruchomościami. Analiza oparta na doświadczeniach krajów zachodnich ujawnia też jednak niedoskonałości systemu podatkowego *ad valorem*. Wspomniana autorka wymienia wśród nich skomplikowany proces określania wartości nieruchomości, który wymaga utworzenia rozbudowanego systemu ewidencji, koszty związane z wprowadzeniem nowego systemu opodatkowania nieruchomości czy potencjalny duży wzrost obciążeń podatkowych – co w sytuacji rosnącego zagrożenia globalną recesją zdaje się mieć kluczowe znaczenie.

W niektórych gminach istotnym źródłem wpływów do budżetu z tytułu podatku od nieruchomości coraz częściej stają się specjalne strefy ekonomiczne (SSE). Ich zasadniczym celem jest przyspieszenie rozwoju gospodarczego wyznaczonych terenów poprzez progres w wybranych dziedzinach gospodarki połączony z postępem technicznym i technologicznym, a także zwiększenie eksportu, tworzenie nowych miejsc pracy oraz zagospodarowanie posiadanej infrastruktury i istniejącego majątku (Pindyk, 2014).

Wiele badań wskazuje, że podatki majątkowe są z reguły traktowane jako najważniejsze dochody gmin, świadczące o potencjale dochodowym konkretnego samorządu. Analizując rolę podatku od nieruchomości w systemie dochodów samorządowych w Polsce, dostrzega się znaczne zróżnicowanie jego udziału w strukturze gminnych wpływów budżetowych. Z punktu widzenia rozwoju regionalnego może niepokoić zauważalnie niższy poziom udziału podatku od nieruchomości w finansowaniu miast na prawach powiatu. W latach 2010–2011 wynosił on ok. 11% dochodów ogółem i ok. 18% dochodów własnych, w pozostałych gminach – analogicznie ok. 13% dochodów ogółem i ok. 28% dochodów własnych. Większy udział podatków państwowych wynika ze względów zarówno systemowych – ponieważ miasta te otrzymują jednocześnie część gminną i powiatową udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz w podatku dochodowym od osób prawnych – jak i demograficznych. Odpływ ludzi w wieku produkcyjnym do większych ośrodków powoduje wzrost liczby potencjalnych uiszczających podatek dochodowy od osób fizycznych w aglomeracjach. Wyższy poziom dochodów mieszkańców dużych miast i większe zainteresowanie przedsiębiorców, którzy lokują siedziby swoich firm na obszarach silnie zurbanizowanych, przekładają się zaś na wpływy z podatku dochodowego

od osób prawnych. Jak podkreśla Paweł Felis (2013), należy mieć jednak na uwadze, że to właśnie w miastach na prawach powiatu korzysta się w zdecydowanie największym stopniu z podatku od nieruchomości. Na ten typ gmin oraz na pozostałe gminy miejskie przypadło w 2010 r. 57% wpływów ogółem z tego podatku, podczas gdy gminy miejsko-wiejskie uzyskały ok. 22% wpływów, z kolei znacznie liczniejsza grupa gmin wiejskich – ok. 21%.

Warto też pamiętać, że w warunkach osłabienia koniunktury gospodarczej i związanego z nim zmniejszania się bazy podatkowej, które skutkuje spadkiem potencjału dochodowego, środki finansowe otrzymywane i wypracowywane przez gminy mogą być niewystarczające w stosunku do skali zadań nałożonych na te jednostki. Zwiększenie ograniczonej autonomii gmin w zakresie kształtowania stawek podatku od nieruchomości przy równoczesnym zastąpieniu podatku od powierzchni daniną *ad valorem* musiałyby oznaczać przebudowę całego systemu podatków majątkowych (Felis, 2014). Brak kompleksowej reformy miałby bowiem poważne następstwa społeczno-gospodarcze, prowadziłby do wyraźnego wzrostu fiskalizmu. W konsekwencji, po pierwsze, mogłoby to – wobec wysokiego opodatkowania nieruchomości mieszkalnych – spowodować spadek siły nabywczej i istotne zubożenie społeczeństwa. Po drugie, nadmierne obciążenie osób prawnych owym podatkiem wpływałoby na poziom inwestycji tych podmiotów (przeznaczanie skromniejszych środków na inwestycje lub przeniesienie części działalności za granicę), co miałoby negatywne skutki chociażby dla lokalnych rynków pracy. W dalszej perspektywie utrwalałoby polaryzację rozwoju ośrodków miejskich: sprzyjałoby tym dużym, a przeciwdziało harmonijnemu rozwojowi mniejszych, o znaczeniu regionalnym i lokalnym.

Podsumowanie i wnioski

Aktualny system opodatkowania nieruchomości w Polsce w bardzo małym stopniu oddziałuje na kształtowanie polityki inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Dzieje się tak, ponieważ z uwagi na nieprawidłową konstrukcję nie przynosi on zakładanych wpływów do budżetów gminnych, co znacząco utrudnia realizowanie przez samorządy dużych inwestycji, które mają pośrednie i bezpośrednie przełożenie na politykę mieszkaniową, oraz inwestycji w infrastrukturę techniczną i społeczną, zasadniczo rzutujących na rozwój lokalny i regionalny. Ponadto w przypadku jednostek położonych na obszarach poza aglomeracjami miejskimi preferencyjne opodatkowanie nieruchomości rolnych i leśnych skłania podatników do unikania opodatkowywania nieruchomości na rzecz wyboru podatku rolnego, pomimo że *de facto* nieruchomości te nie pełnią funkcji rolniczych.

Stosowana obecnie konstrukcja podatku od nieruchomości zawiera bardzo rozbudowany system ulg i zwolnień podatkowych, który w połączeniu z brakiem powiązania aktualizowanej na bieżąco ewidencji nieruchomości z wymiarem podatku istotnie uszczupla dochody gmin z tego źródła. Postuluje się, by organom samorządu terytorialnego przyznano większe kompetencje w zakresie kształtowania stawek oraz ulg i zwolnień podatkowych. Przysługujące takim jednostkom kompetencje nie są adekwatne do konstytucyjnie zagwarantowanego im prawa do ustalania wysokości podatków i opłat, co ogranicza szansę na uzyskiwanie znacznych środków z tytułu podatków od nieruchomości, a tym samym redukuje możliwość ich oddziaływania na rozwój lokalny i regionalny.

Bibliografia

- Brol, M. (2006). Polityka dochodowa gminy jako narzędzie interwencjonizmu samorządowego. W: D. Kopycińska (red.), *Zachowania decyzyjne podmiotów gospodarczych* (s. 179–183). Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Bryndziak, S. (2011). Czy podatek od wartości nieruchomości jest szansą na zwiększenie dochodów samorządu terytorialnego? *Studia Prawno-Ekonomiczne*, 84, 39–52.
- Etel, L. (1997). Reforma systemu opodatkowania nieruchomości. Raport nr 155. W: E. Ruśkowski (red.), *Finanse komunalne w wybranych krajach europejskich* (s. 121–156). Temida 2.
- Felis, P. (2013). Konsekwencje reformy systemu podatków od nieruchomości w Polsce. W: J. Głuchowski, K. Piotrowska-Marczak i J. Fila (red.), *Konsekwencje zmiany obciążeń podatkowych w Polsce* (s. 150–171). Difin.
- Felis, P. (2014). Możliwości oddziaływania władz samorządowych na wydajność wybranych kategorii źródeł dochodów własnych na przykładzie gmin w Polsce. *Finanse i Prawo Finansowe*, 1, 37–51.
- Głuchowski, J. (1996). *Polskie prawo podatkowe*. Wydawnictwa Prawnicze PWN.
- Gnat, S. (2021). Powierzchniowy a katastralny system opodatkowania nieruchomości w Polsce. *Studia BAS*, 1, 127–146.
- Guziejewska, B. (2016). W poszukiwaniu efektywnego systemu podatków samorządowych. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H – Oeconomia*, 50(1). <https://doi.org/10.17951/h.2016.50.1.275>
- Jędrzejewski, L. (2004). *Polityka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*. Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr.
- Mączyńska, E. (2010). Nieruchomości jako wyznacznik trendów rozwoju regionalnego i globalnego. *MAZOWSZE – Studia Regionalne*, 4, 35–51.
- Piekut, J. (2014). Wady i zalety wprowadzenia podatku katastralnego. *Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula*, 3, 82–90.

- Pindyk, E. (2014). Podatek od nieruchomości jako źródło dochodów a rozwój gminy. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Finanse publiczne*, 346, 181–191. <https://doi.org/10.15611/pn.2014.346.17>
- Rudke, M. (2022). *Nowy podatek od nieruchomości. Co powinienes wiedziec o pomysle rzadu i jakie standardy panuja w innych krajach*. Business Insider. <https://businessinsider.com.pl/finanse/nowy-podatek-od-nieruchomosci-co-powinienes-wiedziec-o-pomysle-rzadu-i-jakie/2x3gmce>
- Swianiewicz, P. (2004). *Finanse lokalne – teoria i praktyka*. Municipium.
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym. T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1176.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 70.
- Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym. T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 888 ze zm.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 356.
- Wołowicz, T. (2003). Reforma systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce szansą pobudzenia rozwoju lokalnego i regionalnego samorządów terytorialnych. *Studia Regionalne i Lokalne*, 4, 125–137.
- Wójtowicz, K. (2006). Analiza potencjalnych skutków reformy systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce. W: A. Pomorska (red.), *Finanse publiczne* (s. 260–267). Wydawnictwo UMCS.