

**Elwira Pindyk, Anna Nowak-Kowalska**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mails: elwira.pindyk@gmail.com; anna.nowak-kowalska@ue.wroc.pl

---

## **OBCIĄŻENIE BUDŻETU GOSPODARSTWA DOMOWEGO W PRZYPADKU ZMIANY SYSTEMU OPODATKOWANIA PODATKIEM OD GRUNTÓW**

---

### **HOUSEHOLD BUDGET BURDEN IN CASE OF A CHANGE IN TAX SYSTEM OF LAND**

---

DOI: 10.15611/pn.2017.488.16

JEL Classification: H20

**Streszczenie:** W opracowaniu podjęto próbę przedstawienia wpływu zmiany systemu opodatkowania nieruchomości gruntowych na dochody gospodarstwa domowego. Jako metodę badawczą wykorzystano studia literaturowe, analizę statystyczną oraz analizę porównawczą. Na wstępie wyjaśniono pojęcie podatku od nieruchomości oraz jego cele i konstrukcję, w kolejnej części artykułu omówiono pojęcie podatku katastralnego oraz jego rodzaje. W dalszym etapie przedstawiono symulację wariantowości wprowadzenia podatku katastralnego na dochody gospodarstwa domowego. Do analizy wybrano gospodarstwo domowe jednoosobowe.

**Słowa kluczowe:** nieruchomość, podatek od nieruchomości, gospodarstwo domowe, podatek katastralny.

**Summary:** The study attempts to illustrate the impact of a change in the land tax system on household income. The research method used literature studies, statistical analysis and comparative analysis. The concept of real estate tax and its objectives and construction are explained in the first part of this paper. They describe the concept of cadastral tax and its types. In the next step, the variant of introduction of cadastral tax on household income is presented. An individual household was selected for the analysis.

**Keywords:** property, real estate tax, household, cadastral tax.

## **1. Wstęp**

Celem artykułu jest prezentacja i ocena zmiany systemu opodatkowania gruntów dla osób fizycznych. Obecnie w Polsce istnieje powierzchniowy system opodatkowania nieruchomości i gruntów, natomiast w wielu krajach na świecie od dawna stosowane jest opodatkowanie wartości nieruchomości, tzw. podatek katastralny.

W pierwszej części zaprezentowano charakterystykę podatku od nieruchomości. Kolejna część została poświęcona podatkowi katastralnemu. Następna część artykułu przedstawia studium przypadku gospodarstwa domowego, które zainwestowało w zakup działki budowlanej o powierzchni około 1500 m<sup>2</sup>. Przybliżono problem, w jakim stopniu zapłata podatku od nieruchomości wpłynie na obciążenie budżetu gospodarstwa domowego.

Do tego celu zastosowano analizę porównawczą, prostą analizę statystyczną oraz krytyczną analizę literatury przedmiotu. Badany zakres czasu obejmował rok 2016. Do badania (ze względu na dostępność danych) przyjęto następujące miejscowości: Wrocław, Wałbrzych, Legnicę, Jelenią Górę, Zgorzelec oraz Piechowice.

## **2. Podatek od nieruchomości i jego miejsce w systemie podatkowym**

Państwo, aby mogło funkcjonować, musi dysponować odpowiednimi środkami finansowymi, z których pokrywa się wydatki publiczne. Środki te powinny być tym większe, im większy jest zakres zadań finansowanych przez samo państwo lub samorząd terytorialny [Etel 2008, s.15]. Finansując swoją działalność, instytucje danego państwa muszą pozyskiwać fundusze od wszystkich pozostałych podmiotów, zarówno gospodarstw domowych, jak i przedsiębiorstw [Żyżyński 2009, s. 10]. Podatek stanowi więc istotny element koncepcji społeczno-ekonomicznego rozwoju państwa, a także wywiera znaczący wpływ na proces kształtowania się rzeczywistości gospodarczej.

Definicja podatku zawarta jest w art. 6 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja Podatkowa. Podatek jest to publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy. W literaturze przedmiotu można spotkać wiele definicji podatku. Podatek to pobranie dokonane w drodze przymusu przez władzę publiczną, którego zasadniczym celem jest pokrycie obciążeń publicznych i ich rozdzielenie według zdolności podatkowej obywateli [Gaudement, Molinier 2000, s. 407].

Podatek ma też swoistą konstrukcję. Składają się na nią następujące elementy: podmiot podatku, przedmiot podatku, podstawa opodatkowania, stawki podatkowe, ulgi i zwolnienia oraz tryb i warunki płatności podatku, czyli prawo określające reguły obowiązujące podatnika przy płaceniu podatku, dotyczące terminu jego uiszczenia, sposobu i formy zapłaty oraz miejsca uiszczenia [Etel 2008, s. 11].

Podatki można podzielić, stosując różne kryteria. W teorii opodatkowania znajdują się następujące sposoby klasyfikacji: pierwszym jest miejsce poboru podatku w ruchu określonym dochodów i wydatków, drugi obejmuje sposób kwantyfikacji podstawy opodatkowania (podatki od ilości i wartości), trzeci podział wykazuje związek pomiędzy podstawą opodatkowania a jednoznacznie określoną cechą podmiotu opodatkowania (podatki pośrednie i bezpośrednie), czwarty uwzględnia

zależność między podatnikiem a procesem powstania nowej wartości (podatki od wartości dodanej, podatek od czynności cywilnoprawnych), ostatnie zaś kryterium dotyczy formalno-prawnego statusu podmiotu opodatkowania i zakresu terytorialnego (podatki od osób fizycznych i prawnych oraz podatki centralne i lokalne) [Grądalski 2004, s. 95].

Inną klasyfikacją jest określenie podatków według przedmiotu, dzieląc je na podatki dochodowe i majątkowe; druga klasyfikacja obejmuje ustalenia sposobu opodatkowania: jednostkowe i od wartości; kolejna klasyfikacja uwzględnia rodzaj działalności prowadzonej przez podatnika i wyróżnia podatki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz pozostałe; ostatnia klasyfikacja to podział wpływów: wyróżniamy podatki stanowiące dochód państwa oraz podatki stanowiące dochód jednostek samorządu terytorialnego [Etel 2008, s. 13].

Podatki majątkowe należą do grupy, która jest najbardziej zróżnicowana pod względem formy oraz konstrukcji. Przedmiotem opodatkowania tymi podatkami może być całość lub część posiadanego majątku bądź też zmiany stanu majątkowego, do którego możemy zaliczyć podatki związane z transferem majątku. W Polsce nie istnieje jeden powszechny podatek majątkowy, lecz cały ich system [Felis 2012, s. 13].

We współczesnych systemach podatkowych wyróżniamy sześć podstawowych grup podatków majątkowych, m.in. podatek od nieruchomości, podatek od środków transportu, podatek rolny, podatek leśny, podatek od spadków i darowizn oraz podatek od czynności cywilnoprawnych.

Na system opodatkowania nieruchomości w Polsce składają się trzy podatki, tj.: podatek od nieruchomości, podatek rolny oraz podatek leśny.

Znaczącą rolę w gospodarce finansowej gminy stanowią dochody z tytułu podatku od nieruchomości będących własnością osób fizycznych i osób prawnych. Dokonując oceny roli podatku od nieruchomości we współczesnej gospodarce polskiej, należy pamiętać, że w teorii opodatkowania formułowana jest zasada, aby ze względu na niekorzystne skutki nie (należy) nakładać podatków na majątek zgromadzony w przeszłości. Podkreślić trzeba, iż podatki od posiadanych nieruchomości zaliczane są do świadczeń rzeczowych, zatem szczególne znaczenie przypisuje się przedmiotom opodatkowania. Z ich budowy wynika, że zastosowanie właściwego podatku i jego wysokości uzależnione jest od rodzaju nieruchomości, a nie od cech osobowych podatnika. Rozważając funkcje pozafiskalne systemu opodatkowania majątku, istotne wydaje się uwzględnienie gospodarki nieruchomościami. W krajach rozwiniętych samorząd terytorialny realizuje wiele zadań publicznych. Konieczne jest więc uwzględnienie podatków lokalnych jako źródła ich finansowania. [Felis 2016, s. 2]

Podatki lokalne są jedną z grup podatków, które stanowią źródło dochodu gminy. Podatnicy podatku od nieruchomości są zobowiązani składać organowi podatkowemu, właściwemu ze względu na miejsce położenia przedmiotów opodatkowania, informacje o nieruchomości i gruncie. Podatkowi podlegają grunty rozumiane

jako części powierzchni ziemskiej będące odrębnym przedmiotem własności. Nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości grunty, które są objęte przepisami o podatku rolnym lub leśnym. Opodatkowaniu podlegają także budynki lub ich części rozumiane jako obiekty budowlane umocowane w ziemi lub na ziemi, posiadające ściany lub słupy albo filary oraz pokrycie dachowe. Jest to ustawowa definicja budynków, która znajduje zastosowanie na gruncie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Wynika z tego, że opodatkowaniu podlegają zarówno budynki trwale z gruntem związane, jak też obiekty budowlane nie złączone trwale z gruntem. Sposób związania z gruntem budynku nie ma więc znaczenia przy określaniu, czy dany budynek podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości.

Wysokość stawek podatku od nieruchomości określa, w drodze uchwały, rada gminy, uwzględniając jednak górne granice stawek ustalane przez ministra. Stawki górne są corocznie podwyższane w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych. Rady gmin w momencie uchwalania stawek podatku mogą różnicować ich wysokość dla poszczególnych kategorii przedmiotów opodatkowania przy zastosowaniu kryteriów wskazanych w ustawie (lokalizacja, rodzaj zabudowy, rodzaj prowadzonej działalności, przeznaczenie, sposób wykorzystania gruntu, stan techniczny, wiek budynku) lub innych własnych. Oznacza to, że rady gmin są uprawnione, w ramach ustawowo wyodrębnionych kategorii przedmiotów opodatkowania, do dokonania dalszej kategoryzacji tych przedmiotów, a tym samym odpowiadających im stawek. Rady gmin posiadają również uprawnienie do wprowadzania w drodze uchwały zwolnień podatkowych o charakterze przedmiotowym innym niż zwolnienia określone w ustawie.

Podatnikami podatku od nieruchomości są zarówno osoby fizyczne, osoby prawne, jak i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, jeżeli są właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych lub posiadaczami samoistnymi nieruchomości bądź obiektów budowlanych, a przedmioty te nie mają właściciela lub nie jest on ustalony, bądź też użytkownikami wieczystymi gruntów, a także posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie wynika z umowy zawartej z właścicielem, Agencją Nieruchomości Rolnych lub z innego tytułu prawnego [Hanusz 2015, s. 37-38]

Wysokość podatków od nieruchomości zależy od powierzchni nieruchomości, dotyczy to gruntów i budynków. Jedynym wyjątkiem w tym zakresie są budowle, gdzie podatek oblicza się od wartości. W Polsce obowiązuje powierzchniowy model opodatkowania nieruchomości, co oznacza, że w praktyce poszczególne podatki majątkowe mają sztywną podstawę wymiaru. Cechą charakterystyczną podatku od nieruchomości jest jej prostota, a brak skomplikowanych procedur obliczeniowych powoduje obniżenie kosztów administracyjnych [Głuszak, Marona 2015, s. 35].

Zróznicowana typologia podatku od nieruchomości nie pozostaje bez wpływu na jego zakres podmiotowy. Podatnikami tego podatku są bowiem zarówno osoby

fizyczne, osoby prawne, jak też jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej [Ustawa z 12 stycznia 1991], jeżeli są:

- właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych; właściciel nie jest jednak podatnikiem, gdy przedmiot opodatkowania znajduje się w posiadaniu samoistnym innej osoby; wówczas obowiązek podatkowy w zakresie podatku od nieruchomości ciąży na posiadaczu samoistnym, a więc na tym podmiocie, który faktycznie włada rzeczą jak właściciel;
- posiadaczami samoistnymi nieruchomości lub obiektów budowlanych, a przedmioty te nie mają właściciela lub nie jest on ustalony;
- użytkownikami wieczystymi gruntów;
- posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie wynika z umowy zawartej z właścicielem, Agencją Nieruchomości Rolnych lub z innego tytułu prawnego, a także wówczas, gdy jest wykonywane bez tytułu prawnego [Hanusz 2015, s. 37-38].

### 3. Podatek katastralny – pojęcie, cechy i rodzaje

Istnieją wspólne cechy współczesnych systemów opodatkowania, do których zaliczamy:

- wartość kapitałową, czyli rynkową – jest ona ustalana na podstawie cen sprzedaży nieruchomości,
- wartość czynszową, tzw. opłata roczna – ustalana według cen wynajmu nieruchomości,
- wartość przybliżoną, która jest ustalana na bazie masowej wyceny – na podstawie wartości nieruchomości reprezentatywnych, które pełnią funkcję wzorca,
- wartość samego gruntu, która jest ustalana według cen transakcyjnych gruntu nieulepszzonego lub ulepszzonego [Głuszak, Marona 2015, s. 35].

Modele podatkowe oparte na wartości wymagają wprowadzenia tzw. katastru oraz wartości katastralnej. Kataster nieruchomości jest instytucją prawną, która w odbiorze społecznym jest postrzegana jako zapewniająca ład prawny w zakresie ustalenia zasięgu praw oraz poczucia bezpieczeństwa wynikającego z faktu ujawnionych w nim wpisów przedmiotowych, a także możliwości dochodzenia swoich racji w ramach postępowania rejestrowego [Ciak, Wąsiewicz 2015, s. 30].

Podatek katastralny jest pojęciem węższym od pojęcia katastru, które oznacza urzędowy spis gruntów i budynków sporządzany w celu ustalenia wartości, właściciela i transferu nieruchomości. Kataster wprowadzony został głównie w celu ochrony praw właściciela przed osobami trzecimi. Z pojęciem kataster wiąże się tzw. wartość katastralna ustalana do celów podatkowych, oznaczająca tzw. „urzędową minimalną wartość nieruchomości, która jest oparta na okręgowych urzędowych rejestrach” [Międzynarodowy słownik podatkowy... 1997, s. 75-76].

Współczesny kataster ukształtował się w XIX wieku. Tego typu rejestry założono w 1850 roku we Francji. W XX wieku kataster rozumiany jest jako urzędowy system informacyjny, który zawiera dane o przedmiotach katastralnych (nieruchomościach, w tym budynkach i budowlach) oraz podmiotach katastralnych (osobach fizycznych i prawnych będących właścicielami lub posiadaczami nieruchomości), przy czym staje się on coraz bardziej powszechny. Jednym z głównych zadań katastru już od początku jego istnienia było objęcie spisem nieruchomości podlegających opodatkowaniu, a także zabezpieczenie obrotu nieruchomościami. W warunkach rozwiniętej gospodarki rynkowej ewidencja taka nie była wystarczająca w przypadku danych dotyczących działek, które nie zawsze były zgodne ze stanem faktycznym, a wiele nieruchomości budynkowych nie figuruje w rejestrze. Z tego właśnie powodu konieczne okazało się opracowanie nowoczesnego katastru nieruchomości, który by obejmował wszystkie rodzaje nieruchomości. Kataster został ściśle powiązany z księgami wieczystymi, wobec których stał się komplementarny, a nie substytucyjny.

Cechy katastralnych systemów opodatkowania, które oddają ich istotę, oznaczają, że systemy katastralne nie są wprowadzane radykalnie. Jest to z reguły proces etapowy, który trwa wiele lat, dzięki temu jest on łatwiejszy do zrozumienia i zaakceptowania przez podatników. Systemy te mogą być wprowadzane bez odpowiednio konstruowanego programu, uwzględniającego osłonę podatników, którzy w pierwszym etapie zostaną zdecydowanie wyżej opodatkowani. Tylko takie działanie umożliwia uzyskanie akceptacji społecznej na wprowadzenie systemu katastralnego. Ponadto kataster jest powszechnie stosowaną w tych systemach ewidencją nieruchomości, która jest z powodzeniem wykorzystywana przy ustalaniu podatków nawet wówczas, gdy nie jest to jej zasadniczym celem (kataster prawny), dane zaś zawarte w ewidencjach katastralnych stanowią podstawę do określenia podatnika, przedmiotu opodatkowania i podstawy wymiaru, co znakomicie zwiększa efektywność opodatkowania i w zasadzie uniemożliwia uchylanie się bądź unikanie płacenia podatków od nieruchomości. Podstawą opodatkowania nieruchomości jest ich wartość rzeczywista, inaczej zwana rynkową, bądź też wartość czynszowa, ustalana z reguły przez rzeczoznawców na podstawie ustawowo określonych zasad, a jedynie w niektórych przypadkach wskazana jest przez samego podatnika, Powierzchnia jako podstawa opodatkowania w zasadzie nie występuje, a podatkami objęte są wszystkie rodzaje nieruchomości, choć daje się zauważyć preferencyjne opodatkowanie nieruchomości mieszkalnych i nieruchomości związanych z prowadzeniem gospodarstwa rolnego i leśnego. Podatnikiem jest z reguły właściciel nieruchomości, a jej posiadacze są zobowiązani do płacenia podatków tylko w niektórych przypadkach; posiadacz będący podatnikiem jest obok właściciela wpisywany w ewidencji katastralnej. Podatki od nieruchomości są wymierzone przez organ podatkowy w formie decyzji doręczanej podatnikowi; nie występuje w zasadzie instytucja samodzielnego obliczania podatku przez podatnika. Ponadto w ustawach regulujących podatki od nieruchomości są zawarte nieliczne ulgi i zwolnienia, doty-



czące najczęściej nieruchomości wykorzystywanych na cele użyteczności publicznej, nieruchomości związków wyznaniowych, szkół, zabytków, szpitali, cmentarzy czy rezerwatów przyrody. Warto zauważyć, iż organy samorządu mają stosunkowo duże kompetencje w kształtowaniu konstrukcji podatków od nieruchomości, co wyraża się w możliwości ustalania stawek, ulg i zwolnień, bowiem podatki od nieruchomości stanowią dochód samorządu [Gaździcki 2005, s. 6-10].

Podkreślić należy, iż systemy *ad valorem* są bardzo kosztowne na etapie ich wprowadzania i utrzymania. Wiąże się to z koniecznością zbudowania systemu informacji o nieruchomościach, ustalania i aktualizacji ich wartości.

Funkcja katastru, polegająca na umożliwieniu osiągnięcia dużych wpływów z opodatkowania zarejestrowanych nieruchomości, spowodowała jego szybki rozwój. Wyróżniamy dwa podstawowe rodzaje katastru: fiskalny oraz prawny [Gaździcki 2005, s. 8]. W praktyce jednak istnieje jeszcze kataster fizyczny.

Kataster fiskalny charakteryzuje się ścisłym związkiem z systemem podatkowym, wyraża się on tym, że zawarte w nim dane są niezbędne do wymierzenia podatków obciążających nieruchomości, a to: wartość nieruchomości, dane podatnika oraz dochody uzyskiwane z nieruchomości. Kataster ten jest tworzony przede wszystkim na potrzeby związane z opodatkowaniem nieruchomości, co nie oznacza, że dane w nim zawarte nie mogą być wykorzystywane w innych celach. Założenie katastru fiskalnego jest stosunkowo proste, nie wymaga bowiem ustalenia stosunków własnościowych. Wprowadzenie katastru fiskalnego wymaga zdecydowanie mniej czasu niż wdrażanie katastru innego typu [Etel 2000, s. 13-14].

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

Kataster fizyczny, inaczej zwany geodezyjnym, to rejestracja nieruchomości na potrzeby planowania i gospodarowania nieruchomościami, na którą składają się mapy i plany określające położenie i wielkość nieruchomości, a także opis nieruchomości i obiektów wchodzących w jej skład oraz dane dotyczące przeznaczenia i użytkowania nieruchomości [Krajewska 2010, s. 176].

Prowadzenie katastru zostało oparte na określonych przyjętych zasadach: powszechności, jednolitości, zupełności, jawności i wiarygodności. Powszechność wskazuje, że grunty i budynki, które znajdują się na terenie całego kraju, są zawarte w omawianym zbiorze danych. Zasada jednolitości polega na tym, że wszystkie dane są wpisywane do rejestru według tej samej metody i w tym samym trybie, zachowując jednocześnie spójność obiektów i integralność danych opisowych

i geometrycznych oraz respektowanie zasad aktualizacji danych. Zasada zupełności odnosi się do tego, że dane zawarte w ewidencji powinny być kompletne i stale aktualizowane. Zasadę jawności charakteryzuje to, że dane zawarte w rejestrach są jawne i powszechnie dostępne. Ostatnią zasadą jest zasada wiarygodności, związana z wiarygodnością dokumentów urzędowych, które są wydawane w formie zaświadczeń osobom się o nie ubiegającym [Ciak, Wąsewicz 2015, s. 29-30].

#### 4. Podatek katastralny a podatek od nieruchomości – ich wpływ na wysokość dochodów podatkowych; studium przypadków

W niniejszym badaniu przedstawiono wyniki analizy porównawczej dotyczącej gospodarstwa domowego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zbadano, jak zmiana systemu opodatkowania nieruchomości wpłynie na dochody gospodarstwa domowego po zmianie zasad opodatkowania nieruchomości. Do analizy przyjęto przeciętne wynagrodzenie w Polsce w 2016 roku. Na podstawie komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wiadomo, że przeciętne wynagrodzenie w Polsce wynosi 4047,21 zł (dane GUS) brutto (rocznie 48 566,52 zł brutto). Do analizy wybrano następujące miejscowości: Jelenia Góra, Wrocław, Legnica, Zgorzelec, Wałbrzych i Piechowice. Jelenia Góra jest miastem znajdującym się na terenie Dolnego Śląska, zamieszkuje ją około 84 000 mieszkańców. Wrocław jest stolicą Dolnego Śląska i liczba jego mieszkańców sięga 630 000 osób. Na terenie Legnicy zamieszkuje około 100 000 osób, natomiast w Wałbrzychu 115 400. Zgorzelec posiada 31 200 mieszkańców, natomiast Piechowice 6400 osób.

Warto także przybliżyć wysokość stawek podatku od nieruchomości obowiązujących w 2016 roku dla nieruchomości gruntowych oraz stawek maksymalnych ustalanych przez Ministra Finansów, co przedstawia tab. 1. Pozwoli to oszacować obciążenia budżetu domowego wynikające z dziś obowiązującego podatku od nieruchomości.

**Tabela 1.** Wysokość stawek podatku od gruntów na terenie badanych gmin w roku 2016

Miejscowość	Stawka podatku od gruntu	Stawka maksymalna
Jelenia Góra	0,43	0,47
Legnica	0,43	0,47
Wałbrzych	0,47	0,47
Zgorzelec	0,40	0,47
Wrocław	0,47	0,47
Piechowice	0,47	0,47

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z urzędów.

Jak wynika z tab. 1, w miejscowościach Wałbrzych, Wrocław i Piechowice stawka podatku od gruntu została ustalona przez radę gminy na poziomie maksy-



malnych stawek ustalanych przez Ministra Finansów. Natomiast w miejscowości Zgorzelec stawka podatku od gruntu została obniżona o 7 groszy, czyli około 15% w porównaniu do stawek maksymalnych.

Do badania przyjęto grunt budowlany niezabudowany o powierzchni około 1500 m<sup>2</sup>. Działka jest nieogrodzona i posiada następujące media: prąd, wodę i kanalizację. Dojazd do nieruchomości jest drogą asfaltową. Jak przedstawia tab. 2, ceny gruntów w badanych obszarach różnią się od siebie. W Jeleniej Górze za działkę o powierzchni 1544 m<sup>2</sup> zapłacimy 100 800 zł, natomiast za działkę o podobnym metrażu we Wrocławiu ponad 380 000 zł, czyli dwukrotnie więcej. W pozostałych miejscowościach ceny działek budowlanych kształtują się w przedziale od 65 do 80 zł za metr kwadratowy.

**Tabela 2.** Wysokość ceny nieruchomości gruntowej niezabudowanej przeznaczonej na cele budowlane w badanych miejscowościach w 2016 roku

Miejscowość	Cena	Metraż	Cena za metr kwadratowy
Jelenia Góra	108 000	1 544	69,95
Legnica	102 500	1 577	65,00
Wałbrzych	120 000	1 500	80,00
Zgorzelec	105 700	1 510	70,00
Wrocław	382 500	1 530	250,00
Piechowice	112 875	1 505	75,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie cen transakcyjnych podanych w aktach notarialnych.

**Tabela 3.** Wysokość obciążeń z tytułu podatku od nieruchomości i prognozowanego podatku katastralnego

Miejscowość	Aktualna wysokość obciążenia z tytułu podatku od nieruchomości	Prognozowana wysokość obciążenia z tytułu podatku katastralnego 1%	Prognozowana wysokość obciążenia z tytułu podatku katastralnego 0,5%	Prognozowana wysokość obciążenia z tytułu podatku katastralnego 0,1%
Jelenia Góra	663,92	1 080,00	540,00	108,00
Legnica	678,11	1 025,00	512,50	102,50
Wałbrzych	705,00	1 200,00	600,00	120,00
Zgorzelec	604,00	1 057,00	528,50	105,70
Wrocław	719,10	3 825,00	1 912,50	382,50
Piechowice	707,35	1 128,75	564,38	112,88

Źródło: opracowanie własne.

W kolejnej części opracowania przedstawiono wpływ podatku od nieruchomości na budżet osoby fizycznej. Przyjmując, że przeciętne wynagrodzenie miesięczne wynosi 4047,21 zł, statystyczny Polak powinien zarobić rocznie 48 566,52 zł brutto. Ponieważ badane będzie zjawisko wpływu obciążenia z tytułu podatku od nieruchomości i podatku katastralnego na budżet gospodarstwa domowego, do analizy

przyjęto dochód rozporządzalny, czyli dochód netto, który wynosi 2886,02 zł miesięcznie, czyli 34 632,24 zł rocznie. Tabela 3 obrazuje aktualne oraz prognozowane obciążenie podatkiem od gruntu.

Wprowadzenie podatku katastralnego na poziomie 1% może spowodować, że podatek od nieruchomości w miejscowościach Jelenia Góra, Legnica, Wałbrzych, Zgorzelec oraz Piechowice może wzrosnąć prawie o 100%. Natomiast w przypadku Wrocławia możemy odnotować 500% wzrost.-

Odnosząc to do przeciętnego wynagrodzenia netto w wysokości 2886,02 zł, mieszkaniec Jeleniej Góry, Legnicy, Wałbrzycha, Zgorzelca czy też Piechowic będzie musiał wydać ponad jedną trzecią swojej miesięcznej pensji. Natomiast mieszkańcowi Wrocławia nie wystarczy jedna pensja na opłacenie podatku od nieruchomości gruntowej. W takim przypadku być może bardziej odpowiednia w tego typu okolicznościach byłaby stawka w wysokości 0,5% wartości nieruchomości. Taka stawka podatku katastralnego z pewnością nie byłaby tak odczuwalnym obciążeniem z punktu widzenia gospodarstwa domowego, gdyż w przypadku Jeleniej Góry, Legnicy, Zgorzelca, Wałbrzycha czy też Piechowic podatek od gruntu byłby niższy niż obecnie płacona stawka, choć przyniosłoby to negatywne skutki dla poziomu dochodów gminy. Z kolei we Wrocławiu, gdzie wprowadzenie podatku katastralnego na poziomie 0,5% nadal byłoby o ponad 100% wyższe niż obecna stawka podatku, obciążenia dla gospodarstw domowych wzrosną, co zapewniłoby tym samym wyższe dochody dla budżetu gminy Wrocław. Obciążenia podatkowe nakładane na nieruchomości spadłyby jedynie z proponowaną stawką podatku katastralnego na poziomie 0,1%, ale oznaczałoby to spadek dochodów dla wszystkich gmin, co nie byłoby przez nie akceptowalne.

Analizując obciążenia z tytułu podatku od nieruchomości oraz podatku katastralnego, należy także uwzględnić jego udział w rocznych dochodach rozporządzalnych (tab. 4). Obecna kwota podatku od nieruchomości we wszystkich miejscowościach oscyluje na poziomie około 2% dochodu rocznego. Natomiast wprowadzenie podatku katastralnego na poziomie 1% byłoby obciążeniem dla mieszkańców Wrocławia na poziomie 11%, pozostałe miejscowości to około 3 do 3,5%. Konkluzja rodzi się jedna: nieruchomości w dużych aglomeracjach generowałyby o wiele wyższe koszty dla gospodarstw domowych i ich wzrost wynosiłby około 9% w skali roku. Odnosząc się do inwestycji (założmy, że każda nieruchomość została zakupiona jako lokata kapitału), mogłaby być coraz mniej opłacalna. Gospodarstwa domowe mogłyby przestać inwestować w nieruchomości w tak znacznym stopniu jak dziś. Natomiast wprowadzenie podatku katastralnego na poziomie 0,1% znacznie obniżyłoby koszty związane z podatkiem do nieruchomości i być może mogłoby to spowodować, że gospodarstwa domowe chętniej inwestowałyby swój kapitał w nieruchomości. Wspomniane zagadnienie będzie przedmiotem pogłębionej analizy w kolejnych artykułach.

**Tabela 4.** Obciążenia z tytułu podatku od nieruchomości oraz podatku katastralnego modelowego gospodarstwa domowego jednoosobowego

Wyszczególnienie	Jelenia Góra	Legnica	Wałbrzych	Zgorzelec	Wrocław	Piechocice
Wysokość rocznego dochodu rozporządzalnego na Dolnym Śląsku	34 632,24	34 632,24	34 632,24	34 632,24	34 632,24	34 632,24
Udział % aktualnego obciążenia z tytułu podatku od nieruchomości	1,90	1,95	2,03	1,74	2,07	2,04
Udział % prognozowanego obciążenia z tytułu podatku katastralnego na poziomie 1%	3,10	2,94	3,46	3,05	11,04	3,25
Udział % prognozowanego obciążenia z tytułu podatku katastralnego na poziomie 0,5%	1,55	1,48	1,73	1,53	5,52	1,63
Udział % prognozowanego obciążenia z tytułu podatku katastralnego na poziomie 0,1%	0,31	0,29	0,20	0,3	1,1	0,32

Źródło: opracowanie własne.

Wprowadzenie katastru, a następnie jego utrzymanie to proces niezwykle złożony, pracochłonny, ale przede wszystkim kosztowny, wymagający powołania bardzo licznego i wysoko wykwalifikowanego aparatu urzędniczego. Stawka w wysokości 0,1% przyniosłaby większe korzyści finansowe dla gospodarstw domowych, lecz jej wprowadzenie pochłonęłoby ogromne koszty całej operacji z punktu widzenia administracji samorządowej. Natomiast ustalenie podatku katastralnego na poziomie 1% spowodowałoby znaczne obciążenie budżetu gospodarstwa domowego, szczególnie mieszkańców dużych miast, gdzie nieruchomości są o wiele droższe. Być może to zjawisko spowodowałoby wewnętrzną migrację w Polsce.

Próbując więc znaleźć tzw. złoty środek wysokości stawki podatku katastralnego, przeanalizowano, ile procent wartości nieruchomości stanowią dzisiejsze obciążenia w poszczególnych miejscowościach. Jak wynika z tab. 4, najwyższy udział procentowy z tytułu podatku od nieruchomości odnotowano we Wrocławiu.

Opierając się na literaturze przedmiotu, można zauważyć, że polityka dochodowa, jaką stosują miasta i gminy w zakresie podatku od nieruchomości, może oddziaływać dwukierunkowo. Po pierwsze, zapewnia wpływy dochodów do budżetu miasta czy też gminy. Po drugie, rozpatrując to z punktu widzenia celów pozafiskalnych, opiera się na konieczności zachowania spokoju społecznego jako wartości nadrzędnej nad interesem finansowym, związane m.in. z rozwojem przedsiębiorczości na terenie miast lub gmin, co czasem „nakazuje” np. stosować ulgi i zwolnie-

nia podatkowe. Powodują one zmniejszenie wpływów do budżetu z tytułu podatku, lecz w długofalowym okresie sprzyjają powstawaniu nowych przedsiębiorstw na terenie danego miasta bądź gminy oraz zwiększają liczbę mieszkańców, co daje pozytywny efekt dochodowy w przyszłości [Korolewska 2011]. Dla właścicieli nieruchomości wszelkie podatki i opłaty związane z ich posiadaniem lub obrotem stanowią koszt posiadania, dla gmin natomiast stanowią one źródło dochodów własnych.

Od wielu lat toczy się dyskusja na temat przeprowadzenia reformy dotyczącej systemu finansowego samorządów terytorialnych w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem podatku od nieruchomości.

Koncepcja wprowadzenia podatku *ad valorem* opartego na wartości nieruchomości może przyczynić się do usprawnienia systemu finansów samorządowych. Zastąpienie obecnego podatku od nieruchomości podatkiem *ad valorem* mogłoby doprowadzić do poprawy sytuacji w zakresie wydajności podatków lokalnych. Zwiększenie dochodów mogłoby wynikać przede wszystkim z urealnienia bazy podatkowej i podstawy opodatkowania [Felis 2012, s. 289-290]

Analizując wady i zalety podatku od nieruchomości, który jest oparty na modelu powierzchniowym, warto podkreślić jego prostotę. Brak skomplikowanych procedur obliczeniowych pozwala oszczędzić koszty administracji.

Wprowadzenie podatku katastralnego może spowodować wzrost dochodów samorządowych, nawet przy zastosowaniu neutralnych stawek podatkowych. Nowoczesny system podatkowy, który zawierałby informacje o wszystkich nieruchomościach w Polsce oraz o ich właścicielach, utrudniałby uchylanie się od płacenia podatków.

Wprowadzając katastralny system opodatkowania nieruchomości w Polsce, możemy napotkać ogromny opór ze strony właścicieli nieruchomości. Ten wątek zostanie szerzej opisany i zbadany w pracach doktorskich autorek.

## 5. Zakończenie

Celem niniejszego opracowania była próba wskazania, w jakim stopniu na budżet domowy statystycznego Polaka wpłynie zmiana sposobu opodatkowania nieruchomości, kiedy zastąpi się podatek od nieruchomości podatkiem od wartości nieruchomości zwany podatkiem katastralnym. Jak wynika z symulacji przeprowadzonej na potrzeby niniejszego artykułu, wprowadzenie 1% podatku katastralnego w znacznym stopniu obciąży budżet mieszkańca dużego miasta, gdzie wartość nieruchomości jest kilkukrotnie wyższa niż mniejszej miejscowości. Podatek w takim przypadku pochłonie prawie jednomiesięczną pensję. Wprowadzenie w Polsce podatku katastralnego w standardowej dla warunków europejskich wysokości 1% wywołałoby więc trudne do przewidzenia skutki natury społeczno-ekonomicznej.

## Literatura

- Ciak J., Wąsiewicz B., 2015, *Oczekiwany model katastru nieruchomości w Polsce*, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu, nr 1.
- Etel L., 2000, *Europejskie systemy opodatkowania nieruchomości*, Biuro Studium i Ekspertyz (BSE Kancelarii Sejmu), Warszawa.
- Etel L., 2008, *Prawo podatkowe*, Difin, Warszawa.
- Felis P., 2012, *System opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Infos BAS Biuro Analiz Sejmowych, nr 14.
- Felis P., 2016, *O nowy ład podatków lokalnych w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Gaudement P., Molinier J., 2000, *Finanse publiczne*, Wolter Kluwer Bussines, Warszawa.
- Gaździcki J., 2005, *Systemy katastralne*, Polskie Przedsiębiorstwo Wydawnictw Kartograficznych, Warszawa.
- Głuszak M., Marona B., 2015, *Podatek katastralny*, Poltext, Warszawa.
- Grądalski F., 2004, *Wstęp do teorii opodatkowania*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Hanusz A., 2015, *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa.  
<http://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-w-2016-roku,273,4>.
- <http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/8294824/20140401+preferencje+podatkowe+w+Polsce.pdf> (28.04.2016).
- Korolewska M., 2011, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych*, Wydawnictwo Sejmowe dla Biura Analiz Sejmowych, Warszawa.
- Krajewska A., 2010, *Podatki w Unii Europejskiej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Międzynarodowy słownik podatkowy*, 1997, red. Susan M. Lyons, PWE, Warszawa, s.75-76.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych, DZ.U. 1991, nr 9, poz. 3.
- Żyżyński J., 2009, *Budżet i polityka podatkowa – wybrane zagadnienia*, PWN, Warszawa.