

**Sebastian Gnat**

Uniwersytet Szczeciński

## **SYMULACJA ZMIAN OBCIĄŻEŃ PODATKOWYCH – PODATEK ROLNY A PODATEK KATASTRALNY**

### **Streszczenie**

W artykule przedstawiono analizę skutków wprowadzenia opodatkowania gruntów rolnych podatkiem naliczanym od wartości na przykładzie jednej z gmin województwa zachodniopomorskiego. Oszacowano wartości gruntów i określono ich obciążenia podatkowe na podstawie obowiązujących uregulowań prawnych. Skutki finansowe reorganizacji systemu opodatkowania nieruchomości zaprezentowano zarówno przez pryzmat budżetu analizowanej gminy i obciążeń finansowych właścicieli pojedynczych działek gruntu.

**Słowa kluczowe:** system podatkowy, masowa wycena nieruchomości.

### **Wprowadzenie**

Gminy jako jednostki samorządu terytorialnego zobligowane są do realizacji określonych zadań. W większości przypadków wymagają one nakładów finansowych. Jednym ze źródeł finansowania są dochody uzyskiwane z podatków i opłat lokalnych, w tym z podatku rolnego. Od momentu wejścia Polski na ścieżkę gospodarki wolnorynkowej pojawiają się głosy, projekty i zapisy prawne reformujące opodatkowanie nieruchomości. Reforma ta miałaby polegać, między innymi, na zastąpieniu obecnie obowiązujących podatków związanych z nieruchomościami podatkiem katastralnym, który byłby naliczany od ich war-

tości. Panuje pogląd, że obecny system podatków majątkowych, w tym system opodatkowania nieruchomości (podatki od nieruchomości, rolny i leśny), nie odpowiada wymogom gospodarki rynkowej. Słabość tego systemu przyczynia się do trudności finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Wspomniane podatki nie pełnią w Polsce funkcji pozafiskalnych. Nie są one wykorzystywane jako instrument prowadzenia racjonalnej polityki gospodarowania przestrzenią [11].

Wprowadzenie podatku katastralnego i określenie jego stawki jest bardzo dyskusyjne i wieloznaczne. Stąd zrodził się pomysł przeprowadzenia symulacji wprowadzenia podatku katastralnego i kształtowania się jego stawek w kontekście budżetu gminy i właścicieli nieruchomości. Podjęcie decyzji co do jego wysokości wyzwała wiele skutków, a przede wszystkim może doprowadzić do wzrostu lub spadku dochodów gminy w porównaniu z obecną sytuacją. Przed podjęciem decyzji o wysokości podatku katastralnego należy przeprowadzić analizę tych skutków zarówno z punktu widzenia gminy, jak i podatników – właścicieli nieruchomości. Należy mieć także na uwadze fakt, że obsługa systemu katastralnego będzie bardziej kosztowna niż obecne rozwiązania systemowe. Mówi się, że wprowadzenie podatku katastralnego może wpłynąć na poprawę struktury finansów publicznych w wyniku stworzenia stabilnego i wydajnego źródła dochodów publicznych [2]. Zauważa się także, że dzięki reformie opodatkowania nieruchomości samorządy zdobędą środki na realizację zadań, które na nich spoczyły w wyniku reformy administracyjnej kraju [8].

Opodatkowanie wartości nieruchomości występuje przede wszystkim w krajach o wielowiekowych tradycjach poszanowania prawa własności, zatem wydaje się właściwszym i sprawiedliwszym mechanizmem opodatkowania nieruchomości. Jego wprowadzenie w Polsce będzie się wiązało z wieloma trudnymi, drażliwymi społecznie i kosztownymi przedsięwzięciami, takimi jak chociażby budowa katastru nieruchomości i związana z nim wycena nieruchomości istniejących w Polsce.

Najważniejszą kwestią jest ustalenie samych stawek podatku, które muszą z jednej strony zapewnić gminom środki finansowe nie mniejsze od obecnych, a jednocześnie nie mogą być zbyt dotkliwe dla podatników. Nie sposób eksperymentować z wysokością stawek podatku katastralnego. Należy przeprowadzić gruntowne badanie przychodów gminy oraz obciążenia fiskalnego osób fizycznych i prawnych – właścicieli nieruchomości. Celem badania jest przybliżenie skutków finansowych w wyniku zmian obciążeń podatkowych i wpływów do budżetu gminy. Pozwoli ono ocenić, czy reforma opodatkowania nieruchomości

faktycznie wprowadzi tak dramatyczne zmiany, jakich obawiają się jej przeciwnicy, i czy są szanse na pozytywne skutki zastąpienia podatku od nieruchomości, które wymaga znacznych zmian w rozkładzie obciążeń podatkowych. Badanie dotyczyło jedynie gruntów, które obecnie są objęte podatkiem rolnym.

## 1. Podatek rolny

„Podatek rolny stanowi przykład podatku majątkowego, w którym posiadanie lub nabycie majątku jest przedmiotem opodatkowania, zaś wymiar podatku nawiązuje do majątku lub jego składników. Podobnie jak podatek od nieruchomości i podatek leśny, podatek rolny można również uznać za podatek rzeczowy – ponieważ jego konstrukcja i wymiar wiążą się przede wszystkim z pojęciem i właściwościami gospodarstwa rolnego, nie zaś z cechami rolnika” [4].

Z punktu widzenia podmiotów uprawnionych do otrzymania podatków podatek rolny, zwany niekiedy gruntowym, jest w całości dochodem własnym gmin. Przedmiotem opodatkowania podatkiem rolnym [9] są grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza. Podmiotami obowiązаныmi do zapłaty podatku rolnego są:

- właściciel gruntów,
- posiadacz samoistny gruntów,
- użytkownik wieczysty gruntów,
- posiadacz gruntów, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego,
- dzierżawca gruntów gospodarstwa rolnego, które zostały w całości lub części wydzierżawione na podstawie umowy zawartej stosownie z przepisami o ubezpieczeniu społecznym rolników lub przepisów dotyczących uzyskiwania rent strukturalnych.

Podstawą opodatkowania podatkiem rolnym mogą być hektary przeliczeniowe<sup>1</sup> lub hektary fizyczne. „Preferencyjne opodatkowanie gospodarstw rolnych

---

<sup>1</sup> Geodezyjna umowna jednostka powierzchni gruntu, która równa się jednemu hektarowi klasy gruntów przyjętej za podstawę do przeliczenia powierzchni innych klas gruntów; powierzchnię w hektarach przeliczeniowych innych klas gruntów oblicza się według stosunku wartości szacunkowych tych klas do wartości szacunkowej hektara przeliczeniowego.

w stosunku do pozostałych gruntów powoduje duże zainteresowanie posiadaniem gospodarstwa rolnego”, co zdaniem L. Etela „jest bardzo łatwe, ponieważ za gospodarstwo rolne uznaje się grunt rolny o powierzchni większej niż hektar, bez względu na fakt, czy jest na nim prowadzona działalność rolnicza” [4, s. 181]. Fakt ten wraz z rozbudowanym systemem zwolnień ustawowych skutkuje niskimi dochodami gmin.

## 2. Podatek katastralny

Podatek katastralny jest naliczany *ad valorem*, czyli od wartości, w tym konkretnym przypadku od wartości nieruchomości. Opodatkowanie wartości nieruchomości stosowane jest w wielu krajach Europy Zachodniej, ale również w takich krajach, jak Kanada, USA i w niektórych krajach azjatyckich. Podatek ten uważa się za bardziej sprawiedliwy niż podatki naliczane od powierzchni nieruchomości. W założeniu podatek ma skłaniać do bardziej racjonalnego gospodarowania nieruchomościami.

Co ciekawe, obecnie obowiązujące rozwiązania opodatkowania nieruchomości pośrednio nawiązują do ich wartości. W konstrukcji podatku rolnego uwzględniono elementy wartości przez uzależnienie ich wysokości od potencjalnych dochodów ze sprzedaży zboża. Wprowadzenie wartości jako podstawy opodatkowania wyeliminowałoby z systemu podatkowego swoiste „protezy” wartości. Biorąc pod uwagę argumenty za i przeciw podatkowi katastralnemu, jego wprowadzenie wydaje się słuszne i logiczne.

Konstrukcja projektu wprowadzenia podatku katastralnego w Polsce zgodnie z dokumentem *Strategia dla Polski* jest następująca [1]:

Podmiot opodatkowania.

Podatkiem objęci zostaną właściciele nieruchomości, lub – w przypadku prawa wieczystego użytkowania nieruchomości Skarbu Państwa i gminy – użytkownicy władający nieruchomością.

Przedmiot opodatkowania.

Wszelkie nieruchomości klasyfikowane według przepisów kodeksu cywilnego: grunty, budynki, budowle oraz inne konstrukcje wzniesione na gruncie i trwale z nim związane.

Podstawa opodatkowania.

Podstawę opodatkowania ma stanowić procent wartości nieruchomości określonej zgodnie z przepisami ustawy o katastrze nieruchomości.

Stawki podatkowe.

Stawki podatkowe charakteryzować się będą zróżnicowaniem w zależności od rodzaju (przeznaczenia) nieruchomości. Ustalaniem wysokości stawek zajmowałyby się rady gminy w granicach wyznaczonych przez ustawę.

### 3. Wycena gruntów

Przed naliczeniem podatku katastralnego należy określić wartość nieruchomości. Nazywa się to powszechną taksacją nieruchomości. Ramowy projekt jego przeprowadzenia przedstawiono w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2005 roku w sprawie powszechnej taksacji nieruchomości. Z zapisami tego aktu prawnego w dużym stopniu zgodny jest szczeciński algorytm masowej wyceny nieruchomości [7]. Wycenę przeprowadzono według poziomu cen z 2006 roku. Był to rok poprzedzający okres dużych wahań cen nieruchomości w Polsce. Względnie mała dynamika cen na rynku nieruchomości pozwalały, bez dodatkowych komplikacji przeprowadzić wycenę gruntów.

Wartość 1 m<sup>2</sup> wahała się na terenie gminy od 0,39 zł do ponad 50,00 zł. Najniższą wartością jednostkową miały działki o dużej powierzchni, złym kształcie, złych warunkach gruntowo-wodnych. Działki warte ponad 50,00 zł za 1 m<sup>2</sup> uzyskano po przeprowadzonym podziale. Ich powierzchnia i kształt wskazują na przyszłe przekształcenie na cele budownictwa mieszkaniowego.

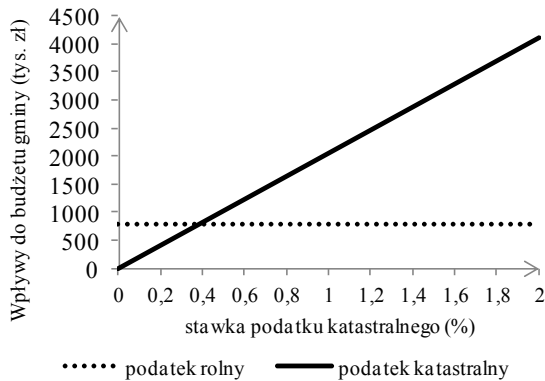
### 4. Bieżące obciążenia podatkowe

Podstawą przedstawionego w pracy modelowania decyzyjnego jest porównanie sytuacji ekonomicznej, zarówno z punktu widzenia budżetu gminy, jak i obciążeń podatkowych poszczególnych działek gruntu, przed i po wprowadzeniu podatku katastralnego. Wysokość kwot obciążających poszczególne działki gruntu obliczono za pomocą stawek podatku zapisanych w Ustawie z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym oraz na podstawie uchwały nr X/112/07 Rady Gminy Kołbaskowo z dnia 19 listopada 2007 roku w sprawie obniżenia ceny skupu żyta, będącej podstawą obliczania podatku rolnego.

## 5. Analiza statystyczna skutków wprowadzenia podatku katastralnego

Z punktu widzenia budżetu gminy bardzo ważne jest to, czy wprowadzenie podatku katastralnego spowoduje wzrost, czy spadek wpływów do budżetu gminy. Na rysunku 1 przedstawiono wpływy do budżetu gminy z podatku rolnego i podatku katastralnego w zależności od przyjętej jego stawki, wyrażonej w procentach od wartości. Z przedstawionych na rysunku danych wynika, że dla warunków przyjętych w badaniu nie jest zasadne z punktu widzenia wpływów do budżetu gminy przyjęcie stawki podatku katastralnego niższej niż 0,4% wartości nieruchomości. Oczywiście, jest to stawka jednolita dla wszystkich nieruchomości gruntów, które obecnie są objęte podatkiem rolnym. Dopiero powyżej poziomu 0,4% gmina pozyska więcej środków finansowych niż przy obecnych rozwiązaniach.

Rysunek 1. Wpływy do budżetu gminy z tytułu podatku rolnego oraz podatku katastralnego

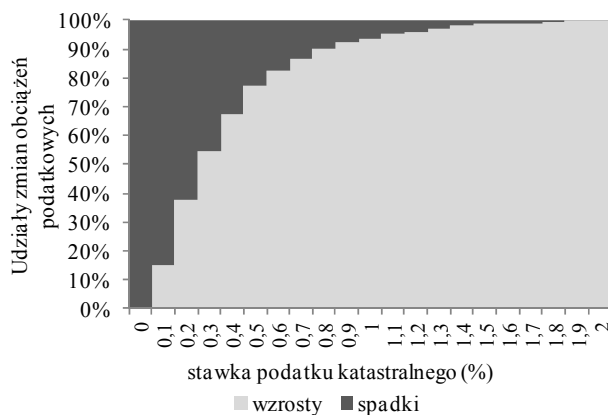


Źródło: opracowanie własne na podstawie [5].

Inną kwestią poruszaną w dyskusjach na temat wprowadzenia podatku katastralnego jest pogląd, mówiący, że spowoduje on gwałtowny wzrost obciążeń podatkowych dla wszystkich właścicieli nieruchomości. Z przeprowadzonego badania wynika, że nie jest to zgodne z prawdą. Na rysunku 2 przedstawiono strukturę wzrostów i spadków obciążeń podatkowych wywołanych przez zastąpienie podatku rolnego podatkiem katastralnym. Jak wynika z przedstawionych danych, przy bardzo niskich stawkach podatku katastralnego wszystkie anali-

zowane grunty obciążone byłyby podatkiem mniejszym niż obecnie. Jednak, jak już wspomniano, tak niskie stawki nie są do zaakceptowania z punktu widzenia budżetu gminy. Analizując stawki gwarantujące wpływy do budżetu gminy większe niż obecne, można stwierdzić, że przy stawce w wysokości 0,4–0,5% około 60% działek byłoby obciążonych kwotą wyższą niż obecnie. Oznacza to, że 40% właścicieli działek byłoby zobligowanych do wnoszenia na rzecz budżetu gminy kwot mniejszych niż obecnie. W świetle tych wyników, stwierdzenie, że nastąpi „globalny” wzrost obciążeń podatkowych, nie jest całkowicie zgodne z prawdą. Ponadto w badaniu obciążenia podatkowe są symulowane, a nie rzeczywiste. Nie zmienia to jednak faktu, że wyniki te dają pewien pogląd na masowy wzrost obciążeń podatkowych wywołanych reformą opodatkowania nieruchomości.

Rysunek 2. Struktura działek gruntu ze względu na wzrost i spadek obciążeń podatkowych wywołanych wprowadzeniem podatku katastralnego



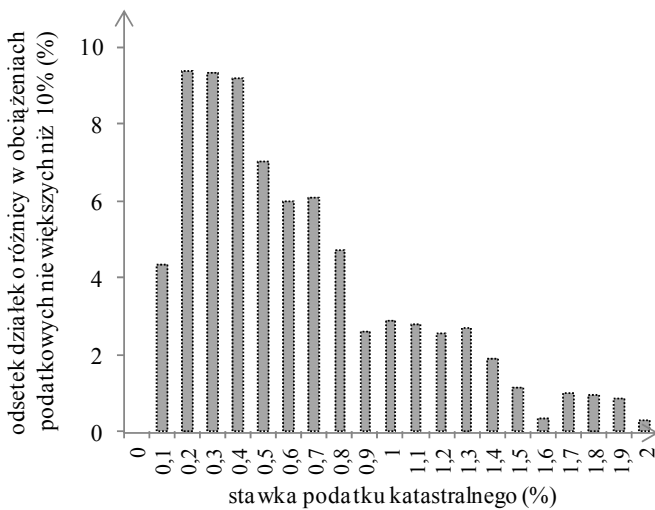
Źródło: opracowanie własne na podstawie [5].

Można również zmierzyć się z argumentem, że reforma opodatkowania nieruchomości niczego nie zmieni w strukturze obciążeń podatkowych. Zostanie bowiem zniesiony jeden podatek, w jego miejsce wprowadzony inny, a koszty reformy poniosą podatnicy.

Na rysunku 3 przedstawiono odsetki działek o niewielkiej, dziesięcioprocentowej, różnicy między obecnymi obciążeniami podatkiem rolnym a obciążeniami wynikającymi z podatku katastralnego. Wydaje się rozsądne twierdzenie,

że aby reforma przyniosła zamierzone skutki, to musi nastąpić znaczne przesunięcie obciążeń podatkowych. Zmiana systemu opodatkowania da niewiele, jeśli po tej zmianie osoby płacące niskie podatki nadal będą takie płacić, a wysokie obciążenie podatkowe dotyczyłoby tych samych gruntów co obecnie. Jak wynika z danych zilustrowanych na rysunku 3, maksymalny odsetek działek o zbliżonych obciążeniach podatkowych wynosi zaledwie 10%. Oznacza to, że ponad 90% działek gruntu byłoby obciążonych kwotą znacznie różniącą się od obecnej, bez rozróżniania tego, czy kwota ta, byłaby wyższa czy niższa. Można zatem stwierdzić, że reforma opodatkowania nie byłaby tylko prostym zastąpieniem jednego podatku przez inny.

Rysunek 3. Odsetek działek o różnicy w obciążeniach podatkowych, wywołanej wprowadzeniem podatku katastralnego, nie większej niż 10%



Źródło: opracowanie własne na podstawie [5].

## Podsumowanie

Podatek katastralny wzbudza silne emocje. Wokół niego narosło wiele mitów i poglądów nie zawsze zgodnych z prawdą. W badaniu podjęto próbę skwantyfikowania wybranych skutków wprowadzenia podatku katastralnego od



gruntów zlokalizowanych na terenie przykładowej gminy. Na reformę opodatkowania spojrzano przez pryzmat wysokości ewentualnej stawki podatku katastralnego. Należy wyraźnie podkreślić, że podanie stawki podatku katastralnego i towarzyszące im skutki są ściśle związane z przyjętymi w badaniu założeniami odnośnie do obecnych obciążeń podatkowych i poziomów wartości gruntów. Nie należy ich traktować arbitralnie i rozstrzygająco. Badanie ma jednak pewne elementy realności, jako że oparto je na danych rzeczywistych. Wyceny przeprowadzono na podstawie notowanych transakcji rynkowych, a bieżące obciążenia podatkowe ustalono na podstawie uchwały rady gminy dotyczącej stawek podatku rolnego. Z przeprowadzonych analiz wynika, że zastąpienie podatku rolnego podatkiem katastralnym nie musi prowadzić do wzrostu obciążeń podatkowych dla wszystkich przedmiotów opodatkowania. Przeanalizowano także szanse wystąpienia zmian w obciążeniach podatkowych. Z tego aspektu badania wynika, że zdecydowana większość podatników byłaby obciążona kwotą różniącą się *in plus* lub *in minus* od obecnych obciążeń. Sugeruje to, że podatek katastralny nie byłby tylko nowym określeniem podatku od nieruchomości, ale mógłby się przyczynić do wzrostu efektywności gospodarowania nieruchomościami czy szerzej – otaczającą przestrzenią.

## Literatura

1. Bień A., Nowecki G., *Kataster i podatek od nieruchomości*, „Monitor Podatkowy” 1995, nr 4.
2. Brzeski W.J., Frenzen R., *Uzasadnienie reformy formuły ad valorem w gospodarkach transformacji*, „Świat Nieruchomości” 1999, nr 28.
3. Etel L., *Europejskie systemy opodatkowania nieruchomości*, Kancelaria Sejmu RP, Warszawa 2003.
4. Etel L., *Podatek rolny i leśny w 2003 roku*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 1.
5. Gnat S., *Wykorzystanie metod badań operacyjnych w modelowaniu wpływu podatku katastralnego na sytuację finansową gminy*, rozprawa doktorska, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2010.
6. Hozer J., Foryś, Zwolankowska M., Kokot S., Kuźmiński W., *Ekonometryczny algorytm masowej wyceny nieruchomości gruntowych*, Uniwersytet Szczeciński, Stowarzyszenie Pomoc i Rozwój, Szczecin 1999.

7. Hozer J., Kokot S., *Propozycja metodologii szacowania wartości katastralnej nieruchomości*, konferencja naukowa *Procedury prawne, organizacyjne i technologiczne powszechnej taksacji nieruchomości*, Olsztyn 2004.
8. Pietraszko I., *Czy powinniśmy obawiać się podatku od wartości nieruchomości?*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 12.
9. Ustawa z dnia 15.11.1984 r. o podatku rolnym, tekst jedn. DzU 2006, nr 136, poz. 969; nr 191, poz. 1412; nr 245, poz. 1775; nr 249, poz. 1825; 2007, nr 109, poz. 747.
10. Wołowicz T., *Zasady stosowania podatku od nieruchomości*, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstw” 2003, nr 4.
11. Wójtowicz K., *Analiza potencjalnych skutków reformy systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce*, *Finanse Publiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu MCS, Lublin 2006.

## SIMULATION OF TAX BURDEN TRANSITION – AGRICULTURAL TAX ON LAND VERSUS *AD VALOREM* TAX

### Summary

Analysis of consequences of introducing land value taxation in one of the zachodniopomorskie voivodeship municipality were presented. There has been property evaluation conducted along with current land tax charges estimation. Only rural properties were taken under consideration. Effects of tax system reorganization were presented with emphasis on commune's budget income changes and single plots tax ballast changes.

**Keywords:** tax system, properties' mass appraisal.

*Translated by Sebastian Gnat*