

## Powierzchniowe a wartościowe opodatkowanie nieruchomości na przykładzie Polski i Niemiec

Paweł Felis\*, Grzegorz Gołębiowski\*\*, Wojciech Stiller\*\*\*

Celem artykułu była ocena powierzchniowego i wartościowego opodatkowania nieruchomości na przykładzie Polski i Niemiec. W analizie odwołał się do teoretycznych koncepcji zawartych w literaturze oraz do innych badań, a także uwzględnił takie kryteria, jak makroekonomiczna efektywność (znaczenie fiskalne), kwestie sprawiedliwości i neutralności oraz elementy techniczne. Zauważyliśmy większą istotność fiskalną opodatkowania nieruchomości w systemie katastralnym. Niemniej przeprowadzona przez nas analiza nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, który system opodatkowania jest lepszy. Każdy z nich ma swoje zarówno mocne, jak i słabsze strony. Wybór zależy od czynników społecznych i decyzji politycznych, które mogą – ale nie muszą – być pochodną potrzeb finansowych jednostek samorządu terytorialnego.

**Słowa kluczowe:** dochody gmin, podatki lokalne, podatek od nieruchomości

**JEL Classification:** K34

\* Doktor hab. nauk ekonomicznych, prof. SGH • Szkoła Główna Handlowa w Warszawie • ✉ pfelis@sgh.waw.pl • ORCID: 0000-0002-2072-7245

\*\* Doktor hab. nauk ekonomicznych, prof. AEH • Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie • ✉ g.golebiowski@vizja.pl • ORCID: 0000-0001-8127-713X

\*\*\* Doktor nauk ekonomicznych, prof. HWR • Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin • ✉ wojciech.stiller@hwr-berlin.de • ORCID: 0000-0003-4578-8869

### Wstęp

Opodatkowanie nieruchomości stanowi istotne źródło wpływu do budżetów lokalnych w Polsce i w Niemczech. W jednym i drugim kraju trwają dyskusje odnoszące się do kształtu systemu podatkowego i szczegółowych konstrukcji podatku od nieruchomości. Różne przesłanki prowokują do rozważań na ten temat. Są nimi między innymi

makroekonomiczna efektywność, sprawiedliwość społeczna, neutralność, elementy techniczne oraz jak ostatnio w Niemczech kwestie natury prawnej. W niniejszym artykule przedstawiliśmy rozwiązania przyjęte w Polsce i w Niemczech, a także dokonaliśmy ich oceny. Nasze rozważania prowadzimy, odnosząc się do wiedzy teoretycznej z interesującego nas zakresu oraz odwołując się do dotychczasowych badań na ten temat.

## Teoretyczne koncepcje opodatkowania nieruchomości – przegląd literatury

Literatura dotycząca opodatkowania majątku nieruchomego jest bardzo obszerna i ujmuje temat z wielu różnych punktów widzenia. Współczesny dorobek teoretyczny opisujący ekonomiczne efekty opodatkowania nieruchomości to przede wszystkim dwa nurty, odmiennie interpretujące lokalny podatek od nieruchomości: bądź jako opłatę za usługi publiczne, bądź jako zniekształcający podatek od użytkowania kapitału w obrębie lokalnej jurysdykcji. Według perspektywy korzyści (*The Benefit Tax View*) jest to efektywny podatek od korzyści, płacony w zamian za lokalne usługi publiczne, według zasad przewidzianych w modelu Tiebouta [1956]. Podatek majątkowy traktowany jest tu jako koszt dostarczenia społeczności lokalnej dóbr i usług. Każdy obywatel, wybierając społeczność, wskaże tę, która w jak największym stopniu zaspokaja jego preferencje. Zgłoszenie popytu na dane dobro publiczne będzie w praktyce oznaczało wybór regionu charakteryzującego się wysokim poziomem inwestycji publicznych oraz wysokimi podatkami, i odwrotnie.

Perspektywa korzyści została rozwinięta przez B.W. Hamiltona [1975]. Wynikają z niej następujące wnioski:

- podatek od nieruchomości jako efektywna opłata za korzystanie z lokalnych usług publicznych nie prowadzi do zniekształceń konsumpcji nieruchomości mieszkalnych oraz poziomu świadczonych usług publicznych;
- zastąpienie lokalnych podatków od nieruchomości innymi, typowymi podatkami na poziomie krajowym będzie skutkowało zmniejszeniem efektywności.

Podejście do lokalnego podatku od nieruchomości jako do podatku od świadczeń jest krytykowane m.in. przez P. Mieszkowskiego [1972] i G.R. Zodrowa [1986], przedstawicieli nurtu te-

oretycznego zwanego perspektywą nową lub kapitałową (*The Capital Tax View*). Zdaniem cytowanych autorów podatek od nieruchomości jest zróżnicowanym podatkiem kapitałowym, zniekształcającym alokację kapitału w lokalnych jurysdykcjach. Z tego nurtu badań wynikają następujące wnioski:

- podatek od nieruchomości jako zróżnicowany podatek kapitałowy zniekształca alokację kapitału w lokalnych jurysdykcjach, w przypadku nieruchomości mieszkalnych zniekształca on decyzje dotyczące konsumpcji nieruchomości mieszkalnych;
- wykorzystywanie przez samorządy lokalne podatku od nieruchomości może prowadzić do zmniejszenia świadczeń lokalnych usług publicznych po to, aby zapobiec odplywowi mobilnego kapitału poza ich jurysdykcję (problem konkurencji podatkowej).

Pisząc o podatku od nieruchomości, należy także mieć na uwadze dwa różne podatki: od nieruchomości mieszkalnych i od nieruchomości niemieszkalnych (komercyjnych, gospodarczych). Potrzeba spojrzenia na problem opodatkowania nieruchomości gospodarczych oraz mieszkaniowych znajduje uzasadnienie w kontekście płaszczyzn zakłóceń mechanizmu rynkowego przez podatki zniekształcające oraz roli podatku na poziomie lokalnym. Nieruchomości w posiadaniu przedsiębiorców są wykorzystywane jako czynniki wytwórcze w procesie produkcji, stąd ich opodatkowanie prowadzi do zniekształcenia struktury czynników wytwórczych. Takie konsekwencje nie pojawią się w przypadku obciążenia nieruchomości mieszkaniowych. Podatkowi od nieruchomości można przypisać określone cechy uznawane za pożądane dla podatków lokalnych, dlatego też jest on traktowany w większości państw europejskich jako najbardziej powszechny podatek lokalny. Wydaje się, że spośród cech, którym powinny odpowiadać podatki stanowiące podstawowy potencjał dochodowy samorządu lokalnego, należy wskazać: równomierne rozmieszczenie bazy podatkowej, jednoznaczność terytorialną, trwały związek przestrzenny bazy

podatkowej oraz widoczność podatku (przy zapewnieniu odpowiedzialności publicznej i transparentności) [Swianiewicz, 2004, s. 43–46]. Ważna jest przy tym specyfika nieruchomości jako kategoria źródeł dochodów własnych na poziomie lokalnym, czyli jej różnorodność, silne powiązanie z konkretnym miejscem oraz trwałość w czasie. Należy więc przyjąć, że podatek od nieruchomości – ze względu na wymienione cechy, a także związek między rodzajami usług finansowanych na poziomie lokalnym a płynącą z nich korzyścią dla wartości nieruchomości – jest odpowiednim rozwiązaniem dla gospodarki finansowej samorządu lokalnego. Istnieją jednak poważne wątpliwości, czy można jednakowo ocenić rolę podatków od nieruchomości mieszkalnych i niemieszkalnych, chociażby ze względu na to, że każdy podatek nałożony na czynniki wytwórcze koryguje rynkową decyzję producenta, dostosowując wielkość i strukturę produkcji do racjonalności podatkowej [Grądalski, 2006]. Stąd w literaturze podkreśla się, że co prawda można przytoczyć wiele ekonomicznych argumentów za podatkiem od nieruchomości mieszkalnych, to jednak nie można tego powiedzieć o podatku od nieruchomości komercyjnych [Slack, 2010]. Nałożenie na przedsiębiorców wysokich podatków od nieruchomości może być przyczyną hamowania procesów inwestycyjno-modernizacyjnych. Stwarzają one potencjalne zagrożenie wywołania tendencji do nieuzasadnionego procesu likwidowania części majątku trwałego, który okresowo – z różnych przyczyn – nie może być produkcyjnie zaangażowany.

W większości państw rozwiniętych dominują wartościowe systemy opodatkowania nieruchomości, oparte na wartości kapitałowej lub czynszowej nieruchomości. Tylko w nielicznych państwach, głównie Europy Środkowej i Wschodniej, są wykorzystywane powierzchniowe systemy opodatkowania nieruchomości. Zaprezentowany w skrócie dorobek naukowy w zakresie opodatkowania majątku nieruchomego jest zdominowany przez piśmiennictwo amerykańskie i angielskie, w pewnym stopniu uzupełniane przez niemieckie i kanadyjskie. Przeprowadzane przez

tamtejszych naukowców badania pomijają więc na ogół specyfikę powierzchniowego systemu opodatkowania nieruchomości. W polskim piśmiennictwie naukowym problematyka gospodarczych i społecznych skutków podatku od nieruchomości prezentowana jest m.in. w pracach takich autorów, jak: L. Etel [1998], K. Wójtowicz [2007], P. Felis [2012, 2015b].

## **Powierzchniowe opodatkowanie nieruchomości w Polsce**

### **Istota i konsekwencje powierzchniowej formuły podatku od nieruchomości**

Podatek od nieruchomości jest klasycznym podatkiem majątkowym, nakładanym przez władze gminne na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 2019, poz. 1170). Podatek ma szeroki zakres przedmiotowy, ponieważ obejmuje grunty, budynki i budowle. Podstawową cechą obowiązującego aktualnie sposobu opodatkowania nieruchomości jest to, że obliczany jest w proporcji do powierzchni gruntu oraz budynku (w wyjątkowym przypadku od wartości budowli).

Realizacja koncepcji podatku ilościowego (powierzchniowego), w przeciwieństwie do podatku od wartości, nie zapewnia władzy publicznej w warunkach inflacji stałego realnego poziomu wpływów. Wyrażona w jednostkach fizycznych wielkość podstawy opodatkowania jest przecież wolna od skutków inflacji. Przyjęcie takiego rozwiązania wymusza więc potrzebę wprowadzenia mechanizmu waloryzacyjnego, najczęściej w konstrukcji stawek podatkowych. Nie zawsze jednak – jak to jest w Polsce – określone reguły waloryzacyjne przynoszą spodziewane efekty. Ponadto stosowanie jawnego mechanizmu zapobiegającego spadkowi realnego obciążenia podatkiem ilościowym, w wyniku procesów inflacyjnych, postrzegane jest przez podatników jako wzrost ciężaru podatkowego.

Powierzchniowy model opodatkowania nieruchomości oznacza zatem w praktyce sztywność podstawy wymiaru podatków. Znamienne jest, że jego konsekwencje dotyczą zarówno gmin, jak i podatników. Dla gmin problemem może być ograniczenie wzrostu ich dochodów podatkowych. Z kolei w przypadku podatników – w świetle zasady sprawiedliwości, zgodnie z którą system podatkowy powinien traktować obywateli w sposób jednakowy w relacji do ich cech, pozycji i warunków [Stiglitz, 2004, s. 553] – w rozkładzie obciążeń podatkiem od nieruchomości w jego powierzchniowej formule w niewielkim stopniu uwzględniona zostaje zdolność płatnicza podatników.

Przy ustalaniu bowiem wysokości podatku według wartości jednostkowej (jednostki powierzchni nieruchomości) pomija się czynniki mogące mieć wpływ na podstawę opodatkowania, które odzwierciedlałyby lokalizację, uwarunkowania rynkowe oraz jakość nieruchomości. Oczywiście w modelu wyceny wartości podatkowej według jednostki powierzchni nieruchomości nie wyklucza się różnicowania obciążeń w zależności od typu nieruchomości, jej lokalizacji i wykorzystania. W gestii ustawodawcy pozostaje różnicowanie podstawy opodatkowania (korygowanie jednostkowej wartości powierzchni nieruchomości) bądź stosowanie rozbudowanego i skomplikowanego systemu kwotowych stawek podatkowych. Konstrukcja stawek podatkowych w modelu powierzchniowym w wersji obecnie stosowanej w Polsce jest obciążona poważną wadą, która nabiera znaczenia w niestabilnych warunkach ekonomicznych. Otóż podważona zostaje jedna z podstawowych zasad podatkowych, czyli zasada pewności opodatkowania. Bierze się to stąd, że w wyniku wzrostu cen stosowane są częste korekty stawek. Wysokość stawek może być determinowana rodzajem przedmiotu opodatkowania (grunty niezabudowane, zabudowane) oraz jego przeznaczeniem (niewykorzystywany w działalności gospodarczej, wykorzystywany w działalności gospodarczej, wykorzystywany w preferowanej przez ustawodawcę działalności gospodarczej).

Przy rozpatrywaniu problemu właściwego ustalenia stawek podatku od nieruchomości, także w powierzchniowym systemie, nie sposób pominąć rozważań na temat różnicowania taryf w zależności od rodzaju, przeznaczenia oraz lokalizacji danej nieruchomości. Można bowiem sformułować pogląd, że zdecydowanie wyższe opodatkowanie nieruchomości gospodarczych implikuje pewne wątpliwości dotyczące ekonomicznej efektywności i sprawiedliwości. Kluczowy punkt tej kontrowersji dotyczy tego, czy możliwe jest spełnienie kryterium efektywności świadczeń lokalnych, jeżeli świadczenia konsumowane przez właścicieli sektora mieszkaniowego będą dotowane głównie z podatków obciążających nieruchomości gospodarcze. Odwołując się do artykułu H. Kitchen [2005, s. 10], można przedstawić argumentację za odpowiedzią przeczącą. Otóż poziom świadczeń w każdym okręgu administracyjnym określany jest przede wszystkim potrzebami sektora mieszkaniowego („mieszkańcy mają prawo głosu”). Okoliczność ta przesądza o tym, że subsydiowanie świadczonych na jego rzecz usług powoduje, iż stawka podatku będzie niższa niż bez subsydiów, a to pociąga za sobą nadmierne świadczenia ze strony władz lokalnych. W nawiązaniu do drugiego kryterium, czyli sprawiedliwości, należy zauważyć, że ono również nie zostanie spełnione, jeżeli beneficjenci świadczeń lokalnych nie zostaną w pełni obciążeni ich kosztami.

Przy analizowaniu wad i zalet podatku opartego na powierzchni nieruchomości nie można pominąć jego prostoty. Nie ma wątpliwości, że brak skomplikowanych procedur obliczeniowych pozwala na oszczędności w zakresie kosztów administracyjnych. Obecny poziom kosztów administracyjnych, a także kosztów dostosowania podatników nie jest w Polsce nadmierny. W warunkach ukształtowanego systemu opodatkowania nieruchomości realizacja zadania, jakim jest oddanie do dyspozycji samorządu gminnego kwoty fiskalnej, podobnie jak jego czasochłonność (czas potrzebny na przygotowanie, wypełnienie i dostarczenie odpowiednim organom administracji skarbowej właściwych formula-

rzy, liczba złożonych przez podatników w ciągu roku deklaracji podatkowych oraz niezbędnych informacji o nieruchomościach) i kosztochłonność (alternatywny koszt przyjętej jednostki czasu przeznaczony na wywiązanie się z obowiązku podatkowego, koszty ponoszone na rzecz firm doradztwa podatkowego) nie sprawiają większych trudności.

### Wydajność fiskalna podatku od nieruchomości na tle pozostałych komponentów systemu finansowego gmin

Podatek od nieruchomości jest jednym z komponentów systemu finansowego gmin i stanowi ważną kategorię źródeł dochodów własnych – dochodów decydujących o zakresie samodzielności finansowej samorządu lokalnego. Szczegółowe zestawienie prezentujące wysokość dochodów budżetowych gmin w latach 2010–2018 zawarte w tabeli 1 potwierdza jednak, że w Polsce system ten ukształtowano tak, że dominują dochody o charakterze transferów z budżetu państwa. W badanym okresie było to średnio nieco ponad 68%. Udział dochodów własnych w wąskim rozumieniu (po pomniejszeniu kategorii dochodów własnych o dochody z udziałów w podatkach państwowych<sup>1</sup>) jest niski (średnio niecałe 32%). Taki poziom dochodów własnych to nie jedyna wada systemu finansowego gmin. Szeroki katalog podatków lokalnych<sup>2</sup> nie przekłada się bowiem na wydajność satysfakcjonującą jednostki lokalne. Wyjątek stanowi jedynie podatek od

<sup>1</sup> Co prawda udziały w PIT i CIT w polskiej sprawozdawczości budżetowej są traktowane jako kategorie dochodów własnych, trudno jednak znaleźć argumenty merytoryczne za takim właśnie ich ujęciem. W zakresie tych tytułów dochodowych gminy nie posiadają przecież żadnych uprawnień związanych z władztwem podatkowym.

<sup>2</sup> Do podatków lokalnych z władztwem podatkowym aktywnym zalicza się: podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny oraz podatek od środków transportowych, do podatków lokalnych z władztwem biernym zaś: podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek od spadków i darowizn oraz zryczałtowany podatek dochodowy w formie karty podatkowej.

nieruchomości. Dla niektórych gmin – w zależności od typu – pewne znaczenie fiskalne mogą mieć również podatek rolny i podatek od środków transportowych, nie tak wysokie jednak jak w przypadku podatku od nieruchomości.

Podatek od nieruchomości jako największe i najważniejsze źródło dochodów własnych gmin wśród podatków lokalnych dostarczał znaczną część środków na realizację zadań publicznych. W 2018 r. była to kwota 22,62 mld zł i w stosunku do wartości z 2010 r. wzrosła o ponad 49,5%. Można przyjąć, że wpływy z tego tytułu stanowiły stabilne i – co ma niebagatelne znaczenie dla gmin – najbardziej przewidywalne źródło dochodów budżetowych. Dochody osiąmane z podatku od nieruchomości uzależnionego od powierzchni są bowiem mało wrażliwe na wahania koniunktury gospodarczej [Poniatowicz, 2013], co działało także korzystnie, stabilizując w czasie dekonjunktury gospodarczej, kiedy znacząco spadały wpływy z udziałów w podatkach państwowych. Pozycja podatku od nieruchomości w budżetach gmin zależy zatem od przyjętych rozwiązań systemowych (opodatkowanie głównie powierzchni nieruchomości; znaczne zróżnicowanie opodatkowania nieruchomości w zależności od jej przeznaczenia; mechanizm waloryzacji stawek podatkowych, nie zawsze oddający we właściwy sposób rzeczywiste zmiany cen na rynku nieruchomości) oraz działań władz lokalnych, czyli skali wykorzystania ich kompetencji w zakresie kształtowania wpływów z podatków lokalnych.

Analiza struktury dochodów ogółem oraz dochodów podatkowych gmin pozwala także, dzięki statycznym miernikom autonomii finansów lokalnych, ocenić poziom niezależności i samodzielności finansowej samorządów gminnych (tabela 2). Wskaźnik 1 – dochodowej samodzielności finansowej gmin – w badanym okresie kształtował się na poziomie wyższym niż 50% i wykazywał do 2015 r. tendencję wzrostową. Wysokość wskaźnika 2 – samodzielności dochodowej gmin – już nie była tak korzystna. Udział dochodów własnych bez udziału w PIT i CIT w dochodach ogółem był zdecydowanie niższy



i w ostatnich latach analizy kształtował się poniżej 30%, co świadczy o procesie pogorszenia samodzielności dochodowej gmin. Uzupełnieniem wskazanych wskaźników samodzielności finansowej są trzy kolejne, za pomocą których możliwa jest ocena faktycznego znaczenia fiskalnego podatku od nieruchomości. Średnie poziomy w badanym okresie wynoszą odpowiednio: 12,2% – udział podatku od nieruchomości w dochodach ogółem (wskaźnik 3); prawie 23% – udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych (wskaźnik 4) oraz ponad 38% – udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych w wąskim ujęciu (wskaźnik 5). Wydaje się, że o satysfakcjonującym gminy poziomie wydajności fiskalnej podatku od nieruchomości możemy mówić wyłącznie w przypadku ostatniego wskaźnika. Bez wątplenia wśród podatków lokalnych zasilających budżety gmin największe znaczenie fiskalne należy przypisać tej daninie<sup>3</sup>. Niestety – w kontekście postulowanej w doktrynie konieczności finansowania jednostek lokalnych z dochodów własnych, w tym podatków lokalnych – poziom pozostałych wskaźników pozostawia wiele do życzenia. Wydajność fiskalna podatku od nieruchomości – podatku, któremu, jak wspomniano, przypisuje się dużo pożądanych cech, które powinny charakteryzować podatki lokalne – nie jest bowiem wysoka na tle dochodów ogółem, a nawet dochodów własnych. Rzeczony wielkości potwierdzają fakt mniejszego usamodzielnienia gmin, a tym samym uzależnienia ich działalności od źródeł finansowania zewnętrznego.

Samodzielność finansowa jako naczelną zasadą gospodarki finansowej jednostek lokalnych to także posiadanie ustawowo przyznanego władztwa podatkowego w rozumieniu wykonywania przepisów prawa w ramach samodzielnie prowadzonej zgodnie z ustawą gospodarki finansowej [Brzozowska, Kogut-Jaworska, 2016]. W przypadku podatku od nieruchomości uprawnienia rady gminy sprowadzają się przede wszystkim

<sup>3</sup> Pamiętajmy jednak, że dochody własne to nie tylko podatki lokalne, lecz także opłaty lokalne i mające duże znaczenie fiskalne pozostałe dochody.

do ustalenia stawek, które nie mogą przekroczyć maksymalnych stawek określonych w ustawie. W latach 2010–2018 fiskalne skutki zastosowania takich instrumentów w podatku od nieruchomości wyniosły we wszystkich gminach prawie 20 mld zł, co stanowiło 11,54% dochodów z tego podatku. W relacji do dochodów własnych w wąskim ujęciu było to średnio ok. 4,5%; w relacji do dochodów własnych – średnio poniżej 3%; a w relacji do dochodów ogółem – poniżej 1,5%. Skala wykorzystania narzędzi lokalnej polityki podatkowej pozostaje więc wciąż niewielka. Ponadto w drugiej części badanego okresu przeżywał trend malejący w zakresie skutków decyzji podatkowych rad gmin. Uogólniając: realizacja władztwa podatkowego gmin nie spowodowała znacznego obniżenia wpływów podatkowych. Można mieć tym samym wątpliwości, czy ta aktywność samorządów gminnych była wystarczająca w celu zapewnienia osiągnięcia innych celów, uzasadnionych z punktu widzenia ich rozwoju (np. zwiększanie atrakcyjności inwestycyjnej dla potencjalnych inwestorów). Dylemat dotyczący uzasadnienia i skali stosowania narzędzi władztwa podatkowego jest trudny do rozwiązania. Z jednej strony, przyczyną ich stosowania, a zarazem celem lokalnej polityki podatkowej jest właśnie potrzeba wspierania lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Z drugiej strony pozostaje kwestia skuteczności polityki podatkowej w obecnej formie podatku od nieruchomości<sup>4</sup>. W każdym razie podatek od nieruchomości w ograniczony sposób wykorzystywano do realizacji celów pozafiskalnych. Wynika to m.in. z charakteru daniny majątkowej (to świadczenie rzeczowe, w przypadku którego na plan pierwszy wysuwa się przedmiot opodatkowania). Wpływ wskazanego elementu został dodatkowo wzmocniony przyjętą w Polsce konstrukcją podatku od posiadanych nieruchomości – zastosowano powierzchnię jako podstawę jego wymiaru. Ograniczone wykorzystanie podatku od nieruchomości do realizacji funkcji pozafiskalnych może wynikać również z mało odczuwalnego ciężaru obciąż-

<sup>4</sup> Temat podjęli m.in. P. Felis [2015a], M. Korolewska [2014].

Tabela 1. Dochody budżetowe gmin w latach 2010–2018 (mln zł)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dochody ogółem	126 196,1	132 690,5	139 654,5	144 260,0	152 808,8	158 227,3	176 214,9	189 718,8	206 933,4
Dochody własne, w tym:	66 548,2	70 441,7	73 930,5	78 604,8	84 604,7	88 347,0	91 003,8	96 388,9	104 941,6
udziały w podatkach państwowych	25 240,6	27 617,4	28 738,0	29 977,2	32 278,3	35 058,4	37 752,3	41 282,8	46 881,5
podatek od nieruchomości	15 122,2	16 253,1	17 602,6	18 729,4	19 532,1	20 171,3	20 774,5	21 829,0	22 617,4
Dotacje ogółem	25 168,3	26 498,0	27 794,3	27 314,9	30 054,0	30 579,2	44 368,9	51 438,4	58 249,0
Subwencja ogólna	34 479,6	35 750,8	37 929,6	38 340,3	38 150,0	39 301,0	40 842,3	41 891,6	43 742,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Rada Ministrów, 2010–2018].

Tabela 2. Wybrane wskaźniki samodzielności finansowej gmin (%)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Wskaźnik 1 = (dochody własne)/(dochody ogółem)	52,73	53,09	52,94	54,49	55,37	55,84	51,64	50,81	50,71
Wskaźnik 2 = (dochody własne – udziały w PIT i CIT)/(dochody ogółem)	32,73	32,27	32,36	33,71	34,24	33,68	30,22	29,05	28,06
Wskaźnik 3 = (podatek od nieruchomości)/(dochody ogółem)	11,98	12,25	12,60	12,98	12,78	12,75	11,79	11,51	10,93
Wskaźnik 4 = (podatek od nieruchomości)/(dochody własne)	22,72	23,07	23,81	23,83	23,09	22,83	22,83	22,65	21,55
Wskaźnik 5 = (podatek od nieruchomości)/(dochody własne – udziały w PIT i CIT)	36,61	37,95	38,95	38,52	37,33	37,85	39,01	39,61	38,96

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Rada Ministrów, 2010–2018].

Tabela 3. Skutki władztwa podatkowego w podatku od nieruchomości

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Kwota utraconych dochodów w wyniku obniżenia stawek (mln zł)	1938,3	2199,7	2100,8	2305,4	2411,2	2627,8	2095,6	2018,6	2217,5
Udział utraconych dochodów w dochodach z podatku od nieruchomości (%)	12,82	13,53	11,93	12,31	12,34	13,03	10,09	9,25	9,80
Udział utraconych dochodów w dochodach własnych w wąskim ujęciu (%)	4,69	5,14	4,65	4,74	4,61	4,93	3,94	3,66	3,82
Udział utraconych dochodów w dochodach własnych (%)	2,91	3,12	2,84	2,93	2,85	2,97	2,30	2,09	2,11
Udział utraconych dochodów w dochodach ogółem (%)	1,54	1,66	1,50	1,60	1,58	1,66	1,19	1,06	1,07

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Rada Ministrów, 2010–2018].

żeń podatkowych dla właścicieli nieruchomości wykorzystywanych w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.

### Kwestia sprawiedliwości w podatku od nieruchomości

Sprawiedliwość podatku utożsamiana jest z powszechnością i relatywną równością. Uwzględnijmy zatem wspomnianą wcześniej dużą rozpiętość stawek podatku w aspekcie sprawiedliwości podatkowej (tabela 4).

opodatkowania nieruchomości uniemożliwia różnicowanie wysokości ciężarów podatkowych w zależności od rodzaju i wartości posiadanego przez podatnika majątku nieruchomego. Przyjęty przez ustawodawcę system kwotowych stawek podatku nie uwzględnia zaś zdolności płatniczej podatnika. W tej sytuacji właściciele nieruchomości o niższej wartości rynkowej płacą taki sam podatek jak posiadacze nieruchomości z dużo lepszymi warunkami lokalowymi. Wszystko to sprawia, że w przypadku odniesienia obliczonej na podstawie tak przyjętego systemu stawek po-

Tabela 4. Porównanie wysokości kwotowych stawek w podatku w latach 2015–2019

Przedmiot opodatkowania	Średnia stawka od 1 m <sup>2</sup> powierzchni (zł)	Krotność danej stawki w stosunku do stawki opodatkowania przedmiotów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej
Grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej	0,90	1,00
Pozostałe grunty	0,48	1,88
Budynki mieszkalne	0,76	30,26
Budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej	23,00	1,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych o wysokości górnych stawek w podatku od nieruchomości (obwieszczenia ministra właściwego do spraw publicznych).

Maksymalne stawki dla nieruchomości przeznaczonych na cele mieszkaniowe są 30-krotnie (budynki) oraz prawie 2-krotnie (grunty) niższe niż dla nieruchomości przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej. Stawki przewidziane dla budynków mieszkalnych są symboliczne, co przekłada się na preferencyjne obciążenie tych nieruchomości. Wówczas zmniejszenie udziału podatku od nieruchomości w łącznych obciążeniach podatkowych gospodarstw domowych może być postrzegane jako działanie, w którym społeczna funkcja podatków realizowana jest przez rezygnację gminy z części swoich dochodów podatkowych na rzecz wybranej grupy podatników. Jeżeli uznać, że podatek od nieruchomości jest podatkiem majątkowym, bardziej problemowa jest tu niesprawiedliwość społeczna, ponieważ powierzchniowy system

datkowych kwoty podatku do wartości nieruchomości zauważalny jest efekt regresywności podatku od nieruchomości.

### Podatek od nieruchomości i jego reforma w Niemczech

#### Znaczenie fiskalne oraz stawka podatku

Podatek od nieruchomości stanowi istotne źródło finansowania gmin. Tabela 5 przedstawia wzrost dochodów z tego podatku na przestrzeni lat oraz ich udział w całości dochodów na poziomie ok. 5%. Warto jednak zauważyć, że istotniejszym źródłem finansowania gmin jest podatek przemysłowy, którego udział w całości docho-



Tabela 5. Dochody budżetowe gmin w latach 2015–2020 (faktyczne oraz prognozowane)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
dochody (mld €)	219,1	233,7	246,9	251,4	256,8	266,4
w tym						
z podatków (mld €)	84,8	89,8	94,3	98,2	102,7	110,0
z podatków (w %)	38,7	38,4	38,2	39,1	40,0	41,3
z podatku od nieruchomości (mld €)	11,8	12,2	12,5	12,7	12,9	13,1
z podatku od nieruchomości (w %)	5,4	5,2	5,1	5,1	5,0	4,9
z podatku przemysłowego (mld €)	34,9	38,3	39,4	40,6	43,0	47,6
z podatku przemysłowego (w %)	15,9	16,4	16,0	16,1	16,7	17,9

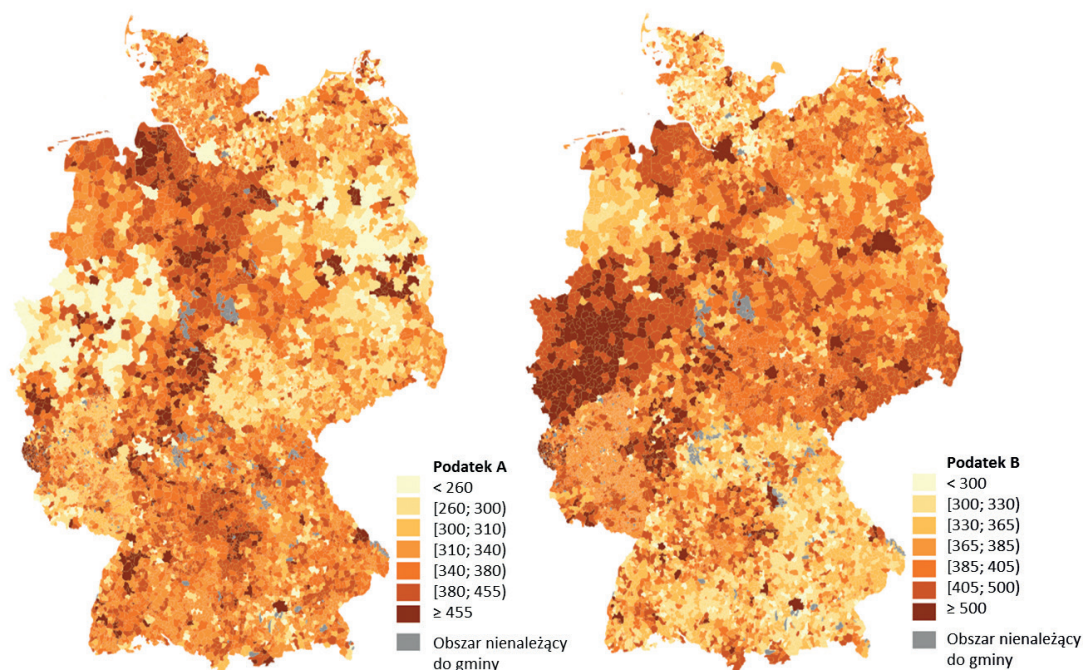
Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Deutscher Städtetag, 2017, s. 5].

dów wynosi ok. 16% przy prognozie wzrostu w latach 2019–2020.

Na podstawie art. 106 ust. 6 GG (*Grundgesetz*, niemieckiej Ustawy Zasadniczej) dochód z podatku od nieruchomości (*Grundsteuer*) oraz podatku przemysłowego (*Gewerbsteuer*) przysługuje samorządom gminnym. Zgodnie z wyżej powołanym przepisem gminy mają prawo do określania wysokości multiplikatora (*Hebesatz*) dla obu podatków, który decyduje o wysokości obciążenia podatkowego. W ramach podatku od

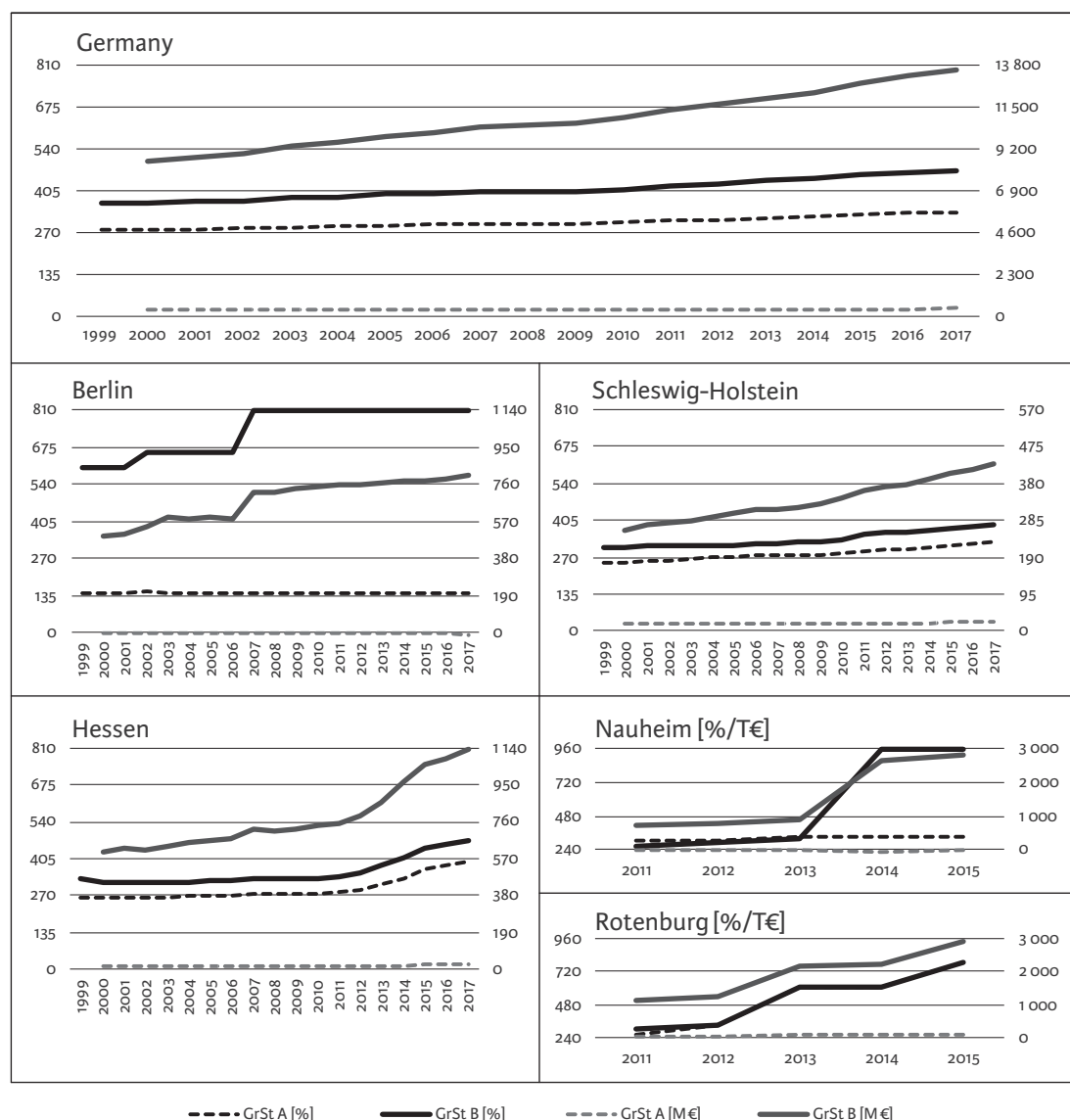
nieruchomości gminy ustalają dwa multiplikatory, które muszą być jednakowe dla obiektów położonych w obrębie danej gminy (§ 25 ust. 4 GrStG – *Grundsteuergesetz*, niemieckiej ustawy o podatku od nieruchomości). Pierwszy multiplikator (A) odnosi się do majątku przedsiębiorstw rolniczych i leśnych, natomiast pozostałe nieruchomości podlegają drugiemu multiplikatorowi (B). Obok multiplikatora stawka podatku składa się z ustawowo określonej (ogólnie obowiązującej) stopy podatkowej (*Steuermeßzahl*), któ-

Rysunek 1. Gminne multiplikatory podatku od nieruchomości w 2018 r. (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Destatis, 2019c].

Rysunek 2. Rozwój multiplierów podatku od nieruchomości A i B oraz dochody z tego podatku w skali kraju, wybranych krajów związkowych oraz gmin



Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Destatis, 2019d; Hesis, 2019].

ra wynosi 6 promili dla nieruchomości rolnych i leśnych oraz 3,5 promila dla pozostałych obiektów, przy czym stopa ta jest niższa w określonych przypadkach domów jedno- i dwurodzinnych (§ 14 i 15 GrStG).

Rysunek 1 uwidacznia regionalne zróżnicowanie multiplierów podatku od nieruchomości. Relatywnie wysokie multiplikatorki dla nieruchomości rolnych i leśnych (A) ustalane są przez gminy w Dolnej Saksonii oraz Hesji. Natomiast stosunkowo niskimi multiplierami dla podat-

ku A charakteryzują się gminy w Nadrenii Północnej-Westfalii, czy też miasta wydzielone (Berlin, Brema i Hamburg). Równocześnie regiony te decydują się na relatywnie wysokie multiplikatorki podatku B (od pozostałych nieruchomości).

Rysunek 2 przedstawia rozwój multiplierów oraz dochodu z podatku od nieruchomości A oraz B w przeciągu ostatnich lat. Między 2000 r. a 2017 r. widoczny jest wzrost uśrednionych multiplierów w Niemczech o 59 punktów procentowych w podatku A oraz o 103 punk-

ty procentowe w podatku B (co odpowiada wzrostowi odpowiednio o 20,9% i 28,1% w stosunku do 2000 r.). W tym okresie zanotowano analogiczny wzrost dochodów z podatku A (o 21,4%), co sugeruje niską elastyczność podstawy opodatkowania w formie wartości majątku o charakterze rolnym bądź leśnym. Powierzchnia użytkowana w celach rolnych zmalała nieznacznie między 2001 r. a 2017 r. o 2,39% [Destatis, 2019a].

Inaczej kształtują się dochody z podatku B, które wzrosły w omawianym okresie o 59,2%, tym samym znacznie dynamiczniej niż jego multiplikatory, czego przyczyną jest wzrost podstawy opodatkowania w formie nieruchomości poza działalnością rolniczą bądź leśną. Potwierdza to wzrost liczby budynków mieszkalnych w Niemczech o prawie 13% oraz ich powierzchni o ponad 17% w latach 2000–2017 [Destatis, 2019b].

Analiza na poziomie krajów związkowych uwidacznia regionalne zróżnicowanie multiplikatorów oraz dochodów z podatku od nieruchomości. Berlin z obszarami rolnymi o powierzchni nieco ponad 1800 hektarów (co stanowi ok. 0,2% powierzchni Berlina i 0,01% obszarów rolnych w Niemczech [Destatis, 2019a]) cechuje bardzo niski multiplikator podatku A od lat na stałym poziomie 150%. Między 2000 r. a 2017 r. dochody z tego podatku zmalały o ponad 30%. Niewątpliwie dużo istotniejszy multiplikator podatku B wzrósł w badanym okresie z 600% na 810%, a dochód z tego źródła zwiększył się o ponad 64%. Po wyeliminowaniu efektu zmiany multiplikatora zmiana ta odpowiada przyrostowi podstawy opodatkowania o ok. 21,67%. W Szlezwiku-Holsztynie (Schleswig-Holstein) – kraju związkowym o najniższym (uśrednionym) multiplikatorze dla podatku B – wzrostowi tego multiplikatora między 2000 r. a 2017 r. o 29,6% (74 punkty procentowe) towarzyszył wzrost dochodów o 68%, a tym samym przyrost podstawy opodatkowania o ponad 30%. Odnośnie do obiektów rolnych i leśnych podwyższenie multiplikatora w omawianym okresie o 28,7% (87 punktów procentowych) przyczyniło się do wzrostu przychodów o ok. 31%, co wskazuje na niewielki wzrost podstawy opodatkowania o 1,5%. W Hesji (Hessen) –

kraju związkowym o najwyższym uśrednionym multiplikatorze podatku A – można zaobserwować stosunkowo podobny wzrost obu multiplikatorów o 49% (podatek A) oraz niespełna 47% (podatek B) do 2017 r. w odniesieniu do 2000 r. Wzrost dochodów z podatku B (87,2%) jest jednak znacznie bardziej dynamiczny niż z podatku A (37,7%), co potwierdza powyższe obserwacje.

Z uwagi na lokalny charakter podatku warto pogłębić analizę o sytuację w poszczególnych gminach. Rysunek 2 uwidacznia rozwój multiplikatorów oraz dochodów z podatku od nieruchomości dla dwóch gmin w Hesji o najwyższym multiplikatorze podatku A (785% w Rotenburgu nad Fuldą) oraz podatku B (960% w Nauheim). W Rotenburgu można zaobserwować znaczący wzrost multiplikatorów między 2011 r. a 2015 r. z 270% na 785% (podatek A) oraz z 310% na 785% (podatek B), w wyniku którego dochody wzrosły o 180% z podatku A przy malejącej podstawie opodatkowania oraz o 159% z podatku B, co odpowiada nieznacznemu zwiększeniu się podstawy opodatkowania. W odniesieniu do dotychczas obserwowanej tendencji wzrostu podstawy opodatkowania w podatku B należy zauważyć, że o ile drastyczne podniesienie obciążeń podatkiem od nieruchomości przez gminę nie skutkuje próbą jego uniknięcia (z uwagi na znikomą mobilność podstawy opodatkowania), o tyle może jednak stanowić przeszkodę dla nowych inwestycji budowlanych. Podobnie znaczące podniesienie multiplikatora podatku B w Nauheim z 270% na 960% zaowocowało wzrostem dochodów z tego podatku o 289% między 2011 r. a 2015 r. Towarzyszyła mu jednak niewielka zmiana podstawy opodatkowania w wysokości ok. 9%. Tendencja kurczącej się podstawy opodatkowania w podatku A znajduje potwierdzenie również w dochodach gminy Nauheim, przy czym należy podkreślić niewielkie znaczenie tego podatku dla gminy (11 tys. EUR w 2015 r. w odniesieniu do 2,8 mld EUR z podatku B).

### Wartość katastralna

Wartość katastralna określona jest pojęciem wartości standardowej (*Einheitswert*) z uwagi na ów-

czesny zamysł ustawodawcy, według którego określona wartość nieruchomości miała znaleźć jednolite zastosowanie nie tylko dla podatku od nieruchomości, lecz także dla podatku spadkowego czy majątkowego (od całości majątku po uwzględnieniu zobowiązań). Na skutek orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z 1995 r. podatek od majątku nie jest w Niemczech pobierany, a nieaktualizowanych wartości majątku nieruchomego nie stosuje się w podatku od spadków i darowizn [BVerfG, 1995a, 1995b; Bundestag, 1996, s. 1, 38].

Wprawdzie § 21 BewG (*Bewertungsgesetz*, niemieckiej ustawy o zasadach wyceny przedmiotów majątkowych dla celów podatkowych) przewiduje określanie wartości katastralnych w trybie sześcioletnim, aktualizacja taka nie odbyła się jednak od 1964 r. Nieruchomości położone w byłej NRD opodatkowywane są na podstawie wartości katastralnych z 1935 r. Niewątpliwą wadą podatku od nieruchomości konstruowanego w oparciu o ich wartość jest zatem regularna wycena nieruchomości, co przy ok. 35 mln obiektów w Niemczech stawia administrację przed potężnym wyzwaniem [BVerfG, 2018a; Fuest et al., 2018].

Wartość katastralna gruntów niezabudowanych ustalana jest w Niemczech co do zasady na podstawie iloczynu powierzchni oraz orientacyjnej wartości ziemi (tzw. *Bodenrichtwert*) według realiów z 1964 r. bądź 1935 r. [Halaczinsky, 2018, nr 43–46].

Natomiast wartość gruntów zabudowanych (poza majątkiem rolnym i leśnym) ustalana jest według metody skapitalizowanej wartości czystego dochodu (EWV, *Ertragswertverfahren*). Metoda ta znajduje zastosowanie w przypadku obiektów, dla których można określić (faktyczną bądź potencjalną) wysokość przychodów z najmu. Do takich nieruchomości § 76 ust. 1 BewG zalicza wynajmowane obiekty mieszkaniowe, nieruchomości gospodarcze oraz o mieszanym przeznaczeniu, jak i domy jedno- i dwurodzinne. W ramach EWV roczne przychody z najmu (według realiów z 1964 r. bądź 1935 r.) podlegają mnożnikowi, którego wysokość jest uzależniona od wielu czynników, takich jak rodzaj i konstruk-

cja obiektu, rok budowy czy zaludnienie gminy (§ 80 ust. 1 BewG). W sensie ekonomicznym mnożnik jest współczynnikiem kapitalizacji.

W przypadku nieruchomości, dla których nie da określić się przychodów z najmu, bądź w przypadku domów jedno- i dwurodzinnych wyróżniających się nietypową konstrukcją lub wyposażeniem stosuje się metodę określenia wartości przedmiotowej (SWV, *Sachwertverfahren*, § 73 ust. 2 i 3 oraz § 83–90 BewG). Metoda ta polega na zsumowaniu odrębnie określonej wartości gruntu, budynku i obiektów zewnętrznych (takich jak opłotowania czy drogi). Wartość gruntu ustalana jest jak w przypadku gruntów niezabudowanych (patrz powyżej). Wartość budynku oraz infrastruktury zewnętrznej określana jest w formie średnich kosztów wytworzenia.

W celu obliczenia podatku od nieruchomości wartość katastralna mnożona jest przez wyżej scharakteryzowaną ogólnie obowiązującą stopę podatkową oraz obowiązujący w danej gminie mnożnik.

### Wybrane modele w ramach reformy podatku od nieruchomości w Niemczech

W Niemczech reforma podatku od nieruchomości jest od lat przedmiotem intensywnej dyskusji [BMF Beirat, 1982, 2010]. Konkretne działania ustawodawcy wymusił jednak dopiero Trybunał Konstytucyjny w Karlsruhe, który w orzeczeniu z 10 kwietnia 2018 r. uznał podstawę opodatkowania w formie wartości bazujących na realiach z 1964 r. za niekonstytucyjną [BVerfG, 2018a, 2018b]. Z uwagi na koszty administracyjne oraz znaczenie podatku dla gmin obecne przepisy mogą obowiązywać do końca 2019 r. W tym czasie ustawodawca zobligowany jest do określenia nowego systemu, po którego ogłoszeniu regulacje niezgodne z Ustawą Zasadniczą mogą obowiązywać przez okres pięciu lat i nie dłużej niż do końca 2024 r. W ramach reformy podatku dyskutowane były modele zarówno powierzchniowe, jak i katastralne. W kolejnej części artykułu przedstawiono wybrane propozycje opodatko-



wania bez uwzględnienia opodatkowania obiektów działalności rolnej oraz leśnej.

### Powierzchniowy model opodatkowania nieruchomości

W celu uproszczenia systemu opodatkowania Badenii-Wirtembergii, Bawarii oraz Hesji opowiedziały się za reformą podatku opartą na modelu powierzchniowym. Powyższe kraje związkowe podkreślają prostotę takiego podatku (proste, zautomatyzowane i nierodzące konfliktów obliczanie podstawy opodatkowania oraz podatku), stabilną podstawę opodatkowania i co za tym idzie – stabilność finansową samorządów gminnych [Arbeitsgruppe, 2010, s. 4].

Przedstawiona propozycja zakłada podstawę opodatkowania w formie iloczynu powierzchni oraz tzw. liczby ekwiwalencyjnej (LE, *Äquivalenzzahlen*). LE za 1 m<sup>2</sup> miałyby wynosić:

- 0,20 € w przypadku budynków mieszkalnych;

- 0,40 € w przypadku pozostałych budynków;
- 0,02 € od powierzchni gruntu.

Tak wyliczona podstawa opodatkowania miałyby podlegać przedstawionym wyżej multiplikatorom samorządów lokalnych. Tabela 6 przedstawia konstrukcję proponowanego podatku dla wybranych przykładów.

### Wartościowe modele opodatkowania nieruchomości

Mimo stosunkowo niskich kosztów administracyjnych podatku w wyżej opisanym modelu powierzchniowym jest on odrzucany przez zwolenników podatku opartego (bezpośrednio) na wartości majątku nieruchomego. Cechą wspólną tego typu modeli opodatkowania jest – uwzględniana również w obowiązującym systemie – orientacyjna wartości ziemi (BRW, *Bodenrichtwert*).

Między innymi związek najemców [Deutscher Mieterbund, 2018] opowiada się za opodatkowa-

Tabela 6. Przykłady obliczania podatku dla modelu powierzchniowego

		działka niezabudowana	dom jednorodzinny	centrum handlowe <sup>b</sup>
1	powierzchnia gruntu (m <sup>2</sup> )	500	500	1 500
2	LE (€)	0,02	0,02	0,02
3	(1) × (2) = podstawa opodatkowania gruntu (€)	10	10	30
4	powierzchnia budynku (u podstawy) <sup>b</sup> (m <sup>2</sup> )		100	2,000
5	wysokość budynku (m)		8	–
6	liczba pięter <sup>a</sup>		2	–
7	LE (€)		0,20	0,40
8	(4) × (6) <sup>b</sup> × (7) = podstawa opodatkowania budynku (€)		40	800
9	(3) + (8) = łączna podstawa opodatkowania (€)	10	50	830
10	multiplikator gminny (%)	4	4	4
11	(9) × (10) = wysokość podatku (€)	40	200	3 320

Objaśnienia:

a Liczba pięter miałyby być uzależniona od wysokości budynku: 0–5 m – 1 piętro; 5–10 m – 2 piętra; 10–15 m – 3 piętra; 15–19 m – 4 piętra; 19–22 m – 5 pięter; > 22 m – 5 + (1 × każde kolejne rozpoczęte 3 m) pięter.

b Co do zasady podstawa opodatkowania budynku wyliczana miałyby być jako iloczyn jego powierzchni u podstawy oraz przyjętej liczby pięter (patrz a). Podatnik miałby możliwość wykazania (mniejszej) faktycznej powierzchni budynku. Faktyczna powierzchnia musiałaby być natomiast określana w przypadku specyficznych budowli, takich jak hala fabryczna, centrum handlowe itd.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Arbeitsgruppe, 2010, s. 12–13].



niem jedynie wartości gruntu, która wyliczana byłaby jako iloczyn BRW oraz powierzchni gruntu. Zabudowanie działki oraz forma zabudowania, jak i funkcja budynku nie byłyby brane pod uwagę do celów opodatkowania, co czyni podatek od wartości gruntu (*Bodenwertsteuer*) stosunkowo prostym w zastosowaniu.

Projekt ustawy Bundesratu z 2016 r. przewiduje włączenie do podstawy opodatkowania obok wartości gruntu wartości zabudowań. Miałyby ona być ustalana w oparciu o zryczałtowane koszty wytworzenia metra kwadratowego. Koszty te byłyby zróżnicowane według roku budowy oraz rodzaju budynku [Bundesrat, 2016, s. 18, 32, 38]. Dodatkowo uwzględnienie kosztów wytworzenia budynku zwiększa niewątpliwie koszty poboru podatku.

Jednak pod tym kątem nie mniej problemowy jest model wartości rynkowej (*Verkehrswertmodell*), który opracowała grupa robocza złożona z przedstawicieli Berlina, Bremy, Dolnej Saksonii, Saksonii oraz Szlezwiku-Holsztynu [Senatorin für Finanzen, 2010, s. 6]. Grupa ta prognozuje jednak dzięki zautomatyzowaniu procesu określania wartości redukcję jego kosztów rocznych do 6 EUR od obiektu (przy obecnej średniej kwocie ponad 9 EUR, a nawet ponad 128 EUR z uwzględnieniem jedynie przypadków faktycznie aktualizowanych wartości katastralnych [Senatorin für Finanzen, 2010, s. 57]). Wyżej wymienione kraje związkowe odwołują się do doświadczeń holenderskich, gdzie od 1995 r. opodatkowanie nieruchomości jest oparte na ich cenie rynkowej, która w zautomatyzowany sposób jest ustalana z użyciem baz danych oraz metody regresji wielorakiej [Senatorin für Finanzen, 2010, s. 26–30].

### Analizy metod opodatkowania

Dyskusja nad opodatkowaniem nieruchomości stała się bodźcem do analiz ilościowych wybranych modeli opodatkowania. W przeprowadzonych przez Färber et al. [2014], Hengera i Schaefera [2015] oraz Fuesta et al. [2018] symulacjach zobrazowano konsekwencje fiskalne modelu powierzchniowego oraz wartościowego w ramach procedury wyrównawczej mię-

dzy krajami związkowymi. Odejście od wartości katastralnej zmniejszyłoby zobowiązania krajów związkowych, które opowiadają się za modelem powierzchniowym (Bawaria, Badenia-Wirtembergia, Hesja). Ekonomicznie słabsze kraje związkowe skorzystałyby natomiast w przypadku przyjęcia metody ceny rynkowej.

Analiza Fuest et al. [2018] sugeruje duże zmiany zarówno w dochodach samorządów lokalnych, jak i w obciążeniach podatkowych w przypadku modeli wartościowych. Nehls i Scheffler [2015] symulują zastosowanie m.in. modelu powierzchniowego oraz modelu ceny rynkowej dla Fürth (w Bawarii). Przy stałych stopach podatkowych oraz multiplikatorach model powierzchniowy prowadzi do zmniejszenia przychodów z podatku o 20%, natomiast model ceny rynkowej niesie ze sobą dziesięciokrotnie wyższe przychody. Neutralność fiskalna reformy „wymusza” jednak dostosowanie multiplikatorów, co spowodowałoby w modelu powierzchniowym wyższe obciążenie w ponad 40% przypadków. Do beneficjentów modelu powierzchniowego oraz ceny rynkowej należałoby głównie właściciele mieszkań. Właściciele domów jednorodzinnych musieliby liczyć się z wyższym obciążeniem przy opodatkowaniu ceny rynkowej.

Maiterth i Lutz [2019] analizują modele opodatkowania nieruchomości pod kątem rozrzutu proporcji wartości katastralnej do ceny rynkowej nieruchomości w Berlinie. Badania te wskazują na duże rozbieżności wartości katastralnej analizowanych modeli, przy czym najgorzej oceniany jest model powierzchniowy. Wynik ten wydaje się mało zaskakujący z uwagi na przyjęty miernik w postaci ceny rynkowej, który nie jest wyznacznikiem opodatkowania powierzchniowego. Maiterth i Lutz [2019] reasumują, że w przypadku uznania rozbieżności o ponad 35% za nieakceptowalne należałoby zrezygnować z pobierania podatku od nieruchomości.

### Projekt ustawy

Wbrew przedstawionym powyżej modelom (w szczególności modelowi powierzchniowemu)

rząd niemiecki nie zdecydował się na radykalne zmiany opodatkowania nieruchomości i opowiedział się za dalszą ewolucją istniejącego systemu z uwzględnieniem wytycznych Trybunału Konstytucyjnego oraz możliwości automatyzacji procesów opodatkowania [Bundesrat, 2019a, s. 2].

Podstawę opodatkowania dla gruntów niezabudowanych ma stanowić iloczyn BRW oraz powierzchni gruntu. Natomiast dla gruntów zabudowanych stosowane mają być aktualnie obowiązujące metody. Metoda skapitalizowanej wartości czystego dochodu (EWW) ma obowiązywać w przypadku domów jedno- i dwurodzinnych, mieszkań własnościowych oraz domów czynszowych. Pozostałe obiekty mają podlegać metodzie wartości przedmiotowej (SWV), w której wartość gruntu obliczana jest na podstawie BRW i sumowana z wartością budynku w oparciu o koszty wytworzenia.

Wartością katastralną według EWW ma być suma skapitalizowanego dochodu oraz zdyskontowanej wartości gruntu. W celu standaryzacji podstawy opodatkowania projekt ustawy zawier

ra załączniki określające m.in. wysokość (potencjalnych) przychodów, kosztów czy też stopy procentowej w zależności od rodzaju, wieku, położenia oraz wielkości obiektu. Tabela 7 przedstawia sposób obliczenia wartości katastralnej.

Wartość nieruchomości odnosi się głównie do rocznego przychodu pomniejszonego o koszty, a następnie skapitalizowanego z zastosowaniem określonej przez ustawodawcę stopy procentowej oraz liczby lat, w których przychód będzie (potencjalnie) uzyskiwany. Okres ten jest różnicą określonego przez ustawodawcę okresu użytkowania (w zależności od rodzaju budynku) oraz faktycznego wieku budynku. W ten sposób ustalona wartość nieruchomości zawiera wartość gruntu. Wartość działki uwzględnia się jednak, dyskontując ją przez pozostały okres użytkowania budynku (tabela 7, współczynnik dyskontowy). W wybranym losowo przykładzie wartość katastralna wynosi ok. 453 tys. EUR i odbiega ona znacznie (29,2%) od ceny (640 tys. EUR), którą można uznać za (zbliżoną) wartość rynkową. Warto jednak zauważyć, że projekt ustawy prze-

Tabela 7. Obliczanie wartości katastralnej z zastosowaniem EWW według projektu ustawy

wartość katastralna według EWW § 252 BewG*					
<b>przykład</b> – losowo wybrane ogłoszenie sprzedaży nieruchomości za 640.000€ <small>ImmobilienScout, Scout-ID:</small>					
a) dom jednorodzinny					<b>452,991 €</b>
b) lokalizacja – Stahnsdorf/Brandenburgia					
c) rok budowy – 2006					odchylenie od ceny
d) powierzchnia budynku – 170m <sup>2</sup>					<b>-29.2%</b>
e) powierzchnia gruntu – 429m <sup>2</sup>					
<b>skapitalizowany czysty przychód</b> § 253 BewG*			<b>zdyskontowana wartość gruntu</b> § 257 BewG*		
415,604 €			37,386.90 €		
<b>roczny czysty przychód RCP</b>		<b>współczynnik kapitalizacji</b> załącznik 37*	<b>wartość gruntu</b> § 247 BewG*		<b>współczynnik dyskontowy</b> załącznik 41*
12,847 €			195,538 €		
<b>roczny przychód</b> § 254 BewG, załącznik 39*	<b>koszty</b> § 255 BewG, załącznik 40*	$\sum_{i=1}^n \frac{1}{(1+r)^i}$	<b>BRW</b>	<b>powierzchnia</b> załącznik 36*	$\frac{1}{(1+r)^n}$
170 <sup>d</sup> x 12 x 7.68 15,667 €	15,667 x 18% 2,820.10 €		430	429 <sup>e</sup> x 1.06 (korekta) 429	
<b>r</b>	stopa procentowa nieruchomości § 256 BewG*		2.5%		
<b>n</b>	pozostały okres użytkowania załącznik 38*		80 lat - (2019 r. - 2006 r.) = 67 lat		
<b>BRW</b>	orientacyjna wartość ziemi		430 na podstawie [BORIS, 2018]		
<b>BewG</b>	Bewertungsgesetz, ustawa o zasadach wyceny przedmiotów majątkowych dla celów podatkowych				
<b>*</b>	według projektu ustawy [Bundesrat, 2019a]				

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Bundesrat, 2019a].

widuje korektę rocznych przychodów z wynajmu w wysokości  $-22,5\%$ ,  $-10\%$ ,  $+10\%$ ,  $+20\%$  lub  $+32,5\%$  [Bundesrat, 2019a, s. 71]. Z uwzględnieniem atrakcyjności lokalizacji obiektu (gmina Stahnsdorf jest położona blisko Berlina oraz Poczdamu) i przy przyjęciu korekty w wysokości  $+32,5\%$  wartość katastralna wynosiłaby ok. 588 tys. EUR, a odchylenie od ceny – niewiele ponad 8%.

Aktualizacja wartości katastralnej niesie ze sobą zwiększenie podstawy opodatkowania. Z uwagi na cel neutralnej fiskalnie reformy opodatkowania planowane jest zmniejszenie stóp podatkowych z obowiązujących w przedziale 2,6–6 promili do 0,34–0,55 promila [Bundesrat, 2019a, s. 2, 32]. Rozwiązanie takie nie zapobiegnie zmianie dochodów z podatku od nieruchomości na poziomie lokalnym, dlatego należy oczekiwać, poza nowymi stopami podatkowymi, zmian multiplikatorów przez samorządy gminne [Bundesrat, 2019a, s. 92]. W celu ograniczenia inwestycji spekulacyjnych planowane jest ponadto uprawnienie gmin do stosowania wyższych multiplikatorów dla gruntów pod zabudowę, które pozostają niezabudowane i są położone na obszarach o szczególnym zapotrzebowaniu mieszkaniowym [Bundesrat, 2019b].

## Zakończenie

Odnosząc się do literatury przedmiotu, a także naszej analizy, należy jednoznacznie stwierdzić, że podatek od nieruchomości jest odpowiednim rozwiązaniem dla gospodarki finansowej samorządu lokalnego. O ile to ogólne stwierdzenie nie budzi wątpliwości, o tyle szczegóły tego rozwiązania już tak. Liczne z nich można rozpocząć od pytania chociażby o rolę podatku od nieruchomości mieszkalnych i niemieszkalnych. Nasze rozważania zawężaliśmy jednak do rozwiązań systemowych odnoszących się do konstrukcji podatku. Mamy tu na myśli powierzchniowy i wartościowy system opodatkowania nieruchomości. W większości państw rozwiniętych dominują wartościowe systemy opodatkowania nie-

ruchomości oparte na wartości kapitałowej lub czynszowej nieruchomości. Tylko w nielicznych państwach, w tym w Polsce, są wykorzystywane powierzchniowe systemy opodatkowania nieruchomości. Zależało nam na ukazaniu polskich realiów opodatkowania nieruchomości na tle i w kontekście rozwiązań niemieckich.

Podatek od nieruchomości zarówno w polskim, jak i w niemieckim systemie finansowania samorządu lokalnego stanowi ważną kategorię źródeł finansowania. Jest decydujący w ocenie samodzielności finansowej tych jednostek. Innymi słowami: jego istotność fiskalna jest duża. Szczególnie w warunkach polskich ocena ta będzie zależać od udziału we wpływach z podatków PIT i CIT, w Niemczech – od udziału we wpływach z podatku przemysłowego oraz w jednym i drugim przypadku – od filozofii podejścia do sposobu finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Tym większa jest rola fiskalna podatku od nieruchomości, jeśli zestawimy go ze źródłami finansowania, na które wpływ mają jednostki samorządowe.

Co ciekawe, w obliczu konieczności zmian w niemieckim systemie podatku od nieruchomości w świetle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruhe dyskutowano modele zarówno powierzchniowe, jak i katastralne. Znaleźli się zwolennicy jednego i drugiego rozwiązania. Podczas tworzenia różnych modeli i ich porównań zauważono, że model powierzchniowy prowadzi do zmniejszenia przychodów z podatku, co z fiskalnego punktu widzenia stanowiło o jego wadzie. Jednocześnie z punktu widzenia neutralności fiskalnej i konieczności dostosowania multiplikatorów (szczególnych rozwiązań przyjętych w Niemczech) model powierzchniowy prowadzi do wyższych obciążeń w ponad 40% przypadków. Do beneficjentów tego modelu oraz ceny rynkowej należałoby głównie właściciele mieszkań. Właściciele domów jednorodzinnych musieliby się liczyć z wyższym obciążeniem przy opodatkowaniu. Innym wnioskiem z badań była konstatacja, że podatek od nieruchomości musi bazować na wartości majątku nieruchomego. Określanie oraz aktualizowanie tej wartości nie-

się ze sobą wysokie koszty administracyjne, których potencjał redukcji upatruje się w automatyzacji procesów. Mankamentem podatku od nieruchomości jako podatku majątkowego jest brak uwzględnienia zobowiązań ciążących na nieruchomości oraz możliwość przerwania podatku na najemcę. Aspekty te przemawiają za prostym w zastosowaniu podatkiem powierzchniowym o charakterze *benefit tax*. Ostatecznie rząd niemiecki opowiedział się za ewolucją istniejącego systemu katastralnego.

Ze względu na skomplikowanie systemu opodatkowania nieruchomości w Niemczech wnioski z porównania z rozwiązaniem opodatkowania powierzchniowego w Polsce nie są jednoznaczne. Warto jednak zwrócić uwagę na kilka wad, ale i na zalety modelu przyjętego w Polsce. Funkcjonujący w Polsce system jest relatywnie prosty i pozwala na oszczędności w zakresie kosztów administracyjnych. Niemniej jednak wydajność fiskalna polskiego modelu wydaje się niższa niż modelu opartego na wartości nieruchomości, co w świetle spadającej samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego może być istotnym czynnikiem skłaniającym do rozważań nad jego zmianą. Jednocześnie podatek od nieruchomości w formule wartościowej jest bardziej efektywny, zwiększa motywację

do racjonalnych przekształceń w strukturze przestrzennej oraz podnosi efektywność wykorzystywania nieruchomości. Wadą polskiego systemu jest też konstrukcja stawek podatkowych, które są często korygowane w wyniku wzrostu cen, co podważa zasadę pewności opodatkowania. Podobne zastrzeżenia jednak można mieć do rozwiązań w modelach opartych na wartości nieruchomości. Tam konieczna jest regularna ich wycena. Kwestie sprawiedliwości oraz względnej neutralności opodatkowania zależą od wielu rozwiązań szczegółowych. Trudno jest więc przypisać je do atutów jednego bądź drugiego systemu.

Przeprowadzona przez nas analiza nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, który system opodatkowania jest lepszy. Każdy z nich ma swoje zarówno mocne, jak i słabsze strony. Wybór zależy od czynników społecznych i decyzji politycznych, które mogą – ale nie muszą – być pochodną potrzeb finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Kwestią, która może być z tym powiązana, jest decyzja odnośnie do większego bądź mniejszego zaangażowania się budżetu centralnego w finansowanie zadań publicznych na poziomie samorządu terytorialnego. Ostateczna ocena powinna być zindywidualizowana i zależy od zasady, według której podatek jest konstruowany.

## Abstract

### Surface Area and Value Property Taxation. The example of Poland and Germany

The aim of this article is to assess the surface area and value property taxation on the example of Poland and Germany. The analysis refers to the theoretical concepts in the literature, other research and it also includes such criteria as macroeconomic efficiency (fiscal meaning), the issues of fairness, neutrality and technical elements. We noticed a greater fiscal significance of real property taxation in the cadastral system. Nevertheless, our analysis does not give an explicit answer to the question which tax system is better. Either of them has its own strengths and weaknesses. The choice depends on the social factors and political decisions that may, but do not need to be derived from the financial needs of local government units.

Keywords: municipal revenues, local taxes, real property tax

JEL Classification: K34



## Bibliografia

- Arbeitsgruppe der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen. [2010]. Eckpunkte für eine vereinfachte Grundsteuer nach dem Äquivalenzprinzip, [https://www.ihk-koeln.de/upload/Grundsteuer\\_Eckpunkte\\_10591.pdf](https://www.ihk-koeln.de/upload/Grundsteuer_Eckpunkte_10591.pdf) (dostęp: 10.10.2019).
- BMF Beirat, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. [1982]. Gutachten zur Reform der Gemeindesteuern in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn: W. Stollfuss.
- BMF Beirat, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. [2010]. Reform der Grundsteuer. Berlin.
- BORIS Land Brandenburg – Gutachterausschüsse für Grundstückswerte. [2018]. Bodenrichtwerte 31.12.2018, <https://www.boris-brandenburg.de/boris-bb/> (dostęp: 2.09.2019).
- Brzozowska, K., Kogut-Jaworska, M. [2016]. Władztwo podatkowe w ocenie samodzielności dochodowej gmin w Polsce, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H Oeconomia*, Vol. 50, No. 1, s. 327–337.
- Bundesrat. [2016]. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bewertungsgesetzes, Drucksache 515/16.
- Bundesrat. [2019a]. Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Grundsteuer- und Bewertungsrechts (Grundsteuer-Reformgesetz – GrStRefG), Drucksache 354/19.
- Bundesrat. [2019b]. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundsteuergesetzes zur Mobilisierung von baureifen Grundstücken für die Bebauung, Drucksache 353/19.
- Bundestag. [1996]. Entwurf eines Jahressteuergesetzes (JStG) 1997, 11.06.1996, Drucksache 13/4839.
- BVerfG, Bundesverfassungsgericht. [1995a]. Beschluss vom 22. Juni 1995 – 2 BvL 37/91, BStBl. II 1995, 655.
- BVerfG, Bundesverfassungsgericht. [1995b]. Beschluss vom 22. Juni 1995 – 2 BvR 552/91, Rn. [1–42], [http://www.bverfg.de/e/rs19950622\\_2bvr055291.html](http://www.bverfg.de/e/rs19950622_2bvr055291.html) (dostęp: 20.08.2019).
- BVerfG, Bundesverfassungsgericht. [2018a]. Judgment of the First Senate of 10 April 2018 – 1 BvL 11/14, paras. [1–182], [http://www.bverfg.de/e/l520180410\\_1bv1001114en.html](http://www.bverfg.de/e/l520180410_1bv1001114en.html) (dostęp: 14.08.2019).
- BVerfG, Bundesverfassungsgericht. [2018b]. Provisions on standard rateable values for assessing property tax are unconstitutional, Press Release No. 21/2018 of 10 April 2018, <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2018/bvg18-021.html> (dostęp: 14.08.2019).
- Deutscher Mieterbund. [2018]. Modellrechnungen zeigen: Die Grundsteuer-Reformalternative „reine Bodensteuer“ ist investitionsfreundlich, sozial und gerecht, <https://www.bundesanzeiger-verlag.de/spezial-biv/feed/nachrichten/detail/artikel/modellrechnungen-zeigen-die-grundsteuer-reform-alternative-reine-bodensteuer-ist-investitionsfreundlich-sozial-und-gerecht-24081.html> (dostęp: 12.10.2019).
- Deutscher Städtetag. [2017]. Gemeindefinanzbericht 2017, [http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/gemeindefinanzbericht\\_2017\\_langfassung.pdf](http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/gemeindefinanzbericht/gemeindefinanzbericht_2017_langfassung.pdf) (dostęp: 20.08.2019).
- Destatis, Statistisches Bundesamt. [2019a]. Code 41271, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/data> (dostęp: 20.08.2019).
- Destatis, Statistisches Bundesamt. [2019b]. Code 31231, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/data> (dostęp: 20.08.2019).
- Destatis, Statistisches Bundesamt. [2019c]. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Steuern/Hebessaetze.html> (dostęp: 21.08.2019).
- Destatis, Statistisches Bundesamt. [2019d]. Code 71231, Realsteuervergleich, <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/data> (dostęp: 21.08.2019).
- Etel, L. [1998]. Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce. Białystok: Temida 2.
- Färber, G., Salm, M., Hengstwerth, S. [2014]. Grundsteuerreform in Deutschland: eine unendliche Geschichte?, *Wirtschaftsdienst*, 94(10), s. 740–747.
- Felis, P. [2012]. Elementy teorii i praktyki podatków majątkowych. Poszukiwanie ładu w opodatkowaniu nieruchomości w Polsce z perspektywy przedsiębiorców oraz jednostek samorządu terytorialnego. Warszawa: SGH.
- Felis, P. [2015a]. Podatki od nieruchomości a polityka podatkowa gmin w Polsce. Warszawa: SGH.
- Felis, P. [2015b]. Funkcja fiskalna i społeczna w powierzchniowym systemie opodatkowania nieruchomości na przykładzie gmin w Polsce, *Gospodarka Narodowa*, nr 3, s. 133–158.
- Fuest, C., Immel, L., Meier, V., Neumeier, F. [2018]. Die Grundsteuer in Deutschland: Finanzwissenschaftliche Analyse und Reformoptionen, ifo Institut, <https://www.ifo.de/DocDL/ifo-studie-2018-fuest-et-al-grundsteuer.pdf> (dostęp: 10.10.2019).
- Grądalski, F. [2006]. System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania. Warszawa: SGH.
- Halaczinsky, R. [2018]. Rössler/Troll – Bewertungsgesetz – Kommentar, 29. EL, 10/2018, § 72.
- Hamilton, B.W. [1975]. Zoning and Property Taxation in a System of Local Governments, *Urban Studies*, No. 12, s. 205–211.
- Henger, R., Schaefer, T. [2015]. Mehr Boden für die Grundsteuer – Eine Simulationsanalyse verschiedener Grundsteuermodelle, *IW policy paper* 32, [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2015/246840/Grundsteuer\\_Policy\\_Paper\\_IW\\_Koeln.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2015/246840/Grundsteuer_Policy_Paper_IW_Koeln.pdf) (dostęp: 10.10.2019).
- Hesis, Hessisches Statistisches Landesamt. [2019]. <https://statistik.hessen.de/hesis> (dostęp: 18.08.2019).
- Kitchen, H. [2005]. Property Taxation: Issues in Implementation, Queen's University, Working Paper, No. 3.
- Korolewska, M. [2014]. Polityka podatkowa gmin i miast na prawach powiatu w zakresie podatku od nieruchomości a wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny. W: *Rozwój przedsiębiorczości oraz sektora małych i średnich przedsiębiorstw* (s. 85–108), G. Gołębiowski (red.), *Studia BAS*, Nr 1(37). Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu.
- Maiterth, R., Lutz, M. [2019]. Grundsteuerreform und Gleichmäßigkeit der Besteuerung, *Steuer und Wirtschaft*, Nr. 1, s. 22–35.



- Mieszkowski, P. [1972]. The Property Tax: An Excise Tax or a Profits Tax?, *Journal of Public Economics*, Vol. 1, Issue 1, s. 73–96.
- Nehls, D., Scheffler, W. [2015]. Grundsteuerreform: Aufkommens- und Belastungswirkungen des Äquivalenz-, Kombinations- und Verkehrswertmodells, *ifst* 503.
- Poniatowicz, M. [2013]. Kryzys a zmiany dochodów i polityki podatkowej jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast Unii Metropolii Polskich). W: *Konsekwencje zmiany obciążeń podatkowych w Polsce* (s. 172–194), J. Głuchowski, K. Piotrowska-Marczak, J. Fila (red.), Warszawa: Difin.
- Rada Ministrów. [2010–2018]. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018.
- Senatorin für Finanzen, Freie Hansestadt Bremen. [2010]. Grundsteuer auf der Basis von Verkehrswerten – Machbarkeitsstudie, Bremen.
- Slack, E. [2010]. The Property Tax... in Theory and Practice, IMFG Working Paper 02, [https://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/2/property\\_tax\\_paperwithlogos.pdf](https://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/2/property_tax_paperwithlogos.pdf) (dostęp: 10.10.2019).
- Stiglitz, J.E. [2004]. *Ekonomia sektora publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Swianiewicz, P. [2004]. *Finanse lokalne – teoria i praktyka*. Warszawa: Municipium.
- Tiebout, C.M. [1956]. A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*, Vol. 64, s. 416–424.
- Wójtowicz, K. [2007]. *System opodatkowania nieruchomości w Polsce*. Lublin: Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej.
- Zodrow, G.R., Mieszkowski, P.M. [1986]. The New View of the Property Tax: A Reformulation, *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 16, Issue 3, s. 309–327.



Centrum Analiz i Studiów Podatkowych  
Centre for Analyses and Studies of Taxation

· WYDAWCA ·

CENTRUM ANALIZ I STUDIÓW PODATKOWYCH SGH · Warszawa 02-554 · Al. Niepodległości 162  
DOMINIK J. GAJEWSKI (redaktor naczelny) · GRZEGORZ GOŁĘBIOWSKI · TOMASZ GRZYBOWSKI (sekretarz redakcji)

· KONTAKT ·

analysesandstudies@sgh.waw.pl · analysesandstudies.sgh.waw.pl · casp.sgh.waw.pl