

Michał Bernardelli

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5504-257X>

Paweł Felis

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2072-7245>

Potrzeba i możliwe kierunki zmian w podatku od nieruchomości w Polsce. Koncepcje dla miasta stołecznego Warszawy

Streszczenie

Zarekomendowane zostały zmiany w istniejącej konstrukcji podatku od nieruchomości, która nie realizuje skutecznie funkcji fiskalnej i pozafiskalnych. Między obecnym, powierzchniowym systemem a podatkiem opartym na wartości nieruchomości jest miejsce do zagospodarowania i dokonania modyfikacji. Wykorzystując badania zrealizowane z zespołem w ramach Międzyuczelnianego Grantu SGH – UEW oraz projektu przygotowanego dla Instytutu Finansów przy Ministerstwie Finansów przedstawiono autorskie propozycje zmian w istniejącym systemie podatkowym. Przeprowadzona została również analiza scenariuszowa dotycząca lokalnego podatku strefowego, pokazująca elastyczność proponowanych rozwiązań w zakresie dopasowania kryteriów różnicujących stawki do specyfiki konkretnych gmin na przykładzie miasta stołecznego Warszawy.

Słowa kluczowe: jednostki lokalne, podatek od nieruchomości, koncepcja strefowania podatkowego, stawki podatku

Kody klasyfikacji JEL: H71, H72

1. Wprowadzenie

Problematyka finansowania gmin postrzegana jest jako jedna z kluczowych kwestii w obszarze finansów publicznych. W dyskusji o potrzebie reformy systemu lokalnego finansów publicznych decydujące znaczenie ma system opodatkowania nieruchomości. Nie powinno to dziwić, zważywszy duże znaczenie fiskalne podatku od nieruchomości. W Polsce, pomimo szerokiego katalogu dochodów własnych, podatek od nieruchomości pozostaje najbardziej wydajnym źródłem dochodów własnych samorządów gminnych. W 2022 r. przyniósł 28,1 mld PLN dochodów, a gdyby dodać do tej kwoty skutki władztwa podatkowego (obniżki górnych stawek, zwolnienia, a także narzędzia władztwa podatkowego) byłoby to 31,4 mld PLN. Rola, jaką odgrywa jako źródło dochodów gmin, jest zdeterminowana z jednej strony czynnikami niezależnymi od władz gmin (m.in. regulacjami zawartymi w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych [Dz.U. 2023, poz. 70], potencjałem jednostki lokalnej w zakresie liczby podmiotów i przedmiotów opodatkowania), z drugiej zaś zależnymi od decyzji władz gmin (przede wszystkim wykorzystywanie władztwa podatkowego oraz działania na rzecz zwiększenia liczby podmiotów oraz przedmiotów opodatkowania na terenie jednostki).

Obowiązujący w Polsce podatek od nieruchomości to przykład mieszanego systemu opodatkowania nieruchomości, bowiem podstawą opodatkowania jest zarówno wartość nieruchomości, jak i ich powierzchnia. Najwięcej kontrowersji w tej przestarzałej konstrukcji wzbudza opodatkowanie powierzchni nieruchomości. Stąd od dłuższego czasu już w Polsce powraca, z różnym natężeniem, dyskusja na temat wprowadzenia podatku od wartości nieruchomości (*ad valorem*). Przedmiotem artykułu nie jest jednak ta koncepcja – nie wydaje się zresztą możliwe wprowadzenie w najbliższym czasie podatku w całości związanego bezpośrednio z wartością nieruchomości. Z pewnością jednak kluczowe zmiany w podatku od nieruchomości – w kontekście nie tylko wydajności fiskalnej, lecz także zasady sprawiedliwości – są konieczne.

Celem niniejszego artykułu jest zarekomendowanie wybranych, najbardziej realnych do realizacji, koncepcji przekształceń podatku od nieruchomości. Do rozwiązań takich zaliczono dwie koncepcje. Pierwsza dotyczy zmiany wysokości stawek podatku oraz ich ustalania. Drugą z koncepcji natomiast można określić w skrócie jako strefowanie podatkowe. W artykule zaprezentowano rozwinięcie wyników badań dotyczących strefowania podatkowego prowadzonych przez zespół pod kierownictwem P. Felisa. Rozwinięcie to dotyczy miasta stołecznego Warszawy i obejmuje analizy symulacyjne dla wybranych czynników strefowania. Nawiązano przy tym do wyników oryginalnych badań zespołu naukowców z SGH, UEW oraz UwB¹, wykorzystano dostępną literaturę przedmiotu i przeprowadzono własne badania na podstawie dostępnych danych dotyczących Warszawy.

¹ Zespół w składzie P. Felis, L. Patrzalek, A. Bem, M. Bernardelli, E. Malinowska-Misiąg, J. Olejniczak, M. Kowalska w latach 2020–2023 realizował Międzyuczelniany Grant Badawczy SGH – UEW pt. *Polityka polskich samorządów gminnych w zakresie opodatkowania nieruchomości*. Z kolei zespół w składzie P. Felis, L. Etel, A. Bem, M. Bernardelli, M. Kowalska, A. Makowska, E. Malinowska-Misiąg, J. Olejniczak, G. Otczyk przygo-

2. Podatek od nieruchomości – przegląd wybranej literatury i badań naukowych

Literatura (światowa i polska) dotycząca podatku od nieruchomości jest bardzo obszerna i ujmuje temat z wielu różnych punktów widzenia. Zacząć należy przede wszystkim od koncepcji teoretycznych odmiennie rozstrzygających efekty podatku od nieruchomości. Pierwsza – teoria korzyści, w ramach której znajduje się analiza świadczeń na rzecz właścicieli nieruchomości przez podatek nieruchomości. Podatek jest płacony w zamian za dostarczane lokalne usługi publiczne [Hamilton, 1975]. Druga – teoria kapitałowa, określa podatek od nieruchomości jako daninę kapitałową, zniekształcającą alokację kapitału w poszczególnych jurysdykcjach [Mieszkowski, 1972; Aron, 1975; Zodrow, Mieszkowski, 1986]. Analizując podatek od nieruchomości, autorzy przeważnie koncentrują się na aspektach prawnych, eksponując m.in. potrzebę reformy podatku w kontekście wprowadzenia w przyszłości podatku *ad valorem* [Eteł, 1998; Kopyściańska, 2016]. Ekonomiczno-finansowy nurt badań, zwłaszcza w Polsce, wymaga jednak rozwinięcia². Tym bardziej, że dotyczy wielu kluczowych dla gmin i jej mieszkańców zagadnień:

- fiskalnego znaczenia podatku od nieruchomości ze wszystkimi konsekwencjami (rozkładu obciążeń podatkowych, lokalnych usług publicznych);
- kwestii związanych z postrzeganiem sprawiedliwości podatku (zdolności do płacenia podatku);
- neutralności podatku od nieruchomości (wpływ podatku od nieruchomości na mechanizm funkcjonowania różnych segmentów rynku nieruchomości – gruntów, nieruchomości mieszkaniowych, nieruchomości komercyjnych);
- lokalnej polityki podatkowej (konkurencji podatkowej, koncepcji przeciętnego wyborcy, cyklu politycznego, modelu partyjnego i środowiskowego);
- wykorzystania podatku od nieruchomości jako instrumentu pośredniego w kształtowaniu przestrzeni.

Istotne znaczenie w kontekście zakresu badań i wniosków z nich wynikających mają przyjęte przez konstruktorów podatkowych systemy opodatkowania nieruchomości. Są to: system powierzchniowy, system mieszany oraz system wartościowy (klasyczny podatek od wartości nieruchomości, mieszany podatek od wartości nieruchomości oraz podatek od wartości gruntu, tzw. podatek gruntowy).

W Polsce, podobnie jak niektórych państwach Europy Środkowo-Wschodniej, funkcjonuje system mieszany, z dominującym modelem odnoszącym się do powierzchni. Kluczowe znaczenie mają tu uwarunkowania historyczne. Większość gruntów była własnością państwa, które ustalało zasady ich nabywania w oderwaniu od ich wartości rynkowej. W dalszym

tował dla Instytutu Finansów przy Ministerstwie Finansów Raport pt. *Opodatkowanie nieruchomości w Polsce na tle systemów europejskich. Wybrane problemy i propozycje zmian*, Warszawa 2023.

² W Polsce badania w wymienionych obszarach prowadzili m.in. P. Felis i in. [2022; 2023a; 2023b], M. Głuszak i B. Marona [2015]; J. Łukomska i P. Swianiewicz [2015], S. Gnat [2016; 2021], K. Wójtowicz [2007].

ciągu brakuje spójnych i wiarygodnych informacji o wartości nieruchomości – stąd konieczność wykorzystania innych kryteriów decydujących o wysokości opodatkowania. Interesujące zestawienie zalet i wad mieszanych systemów opodatkowania przedstawił L. Etel [2019]: charakteryzują się one prostotą rozwiązań stosowanych na etapie realizacji podatków i brakiem różnic w zakresie opodatkowania nieruchomości w zależności od jej położenia i uzbrojenia; zachęcają do przetrzymywania gruntów w celach spekulacyjnych; brak w nich wystarczająco skutecznych regulacji proekologicznych. W kontekście testowania poszczególnych koncepcji przekształceń podatku od nieruchomości w Polsce należy wziąć je pod uwagę.

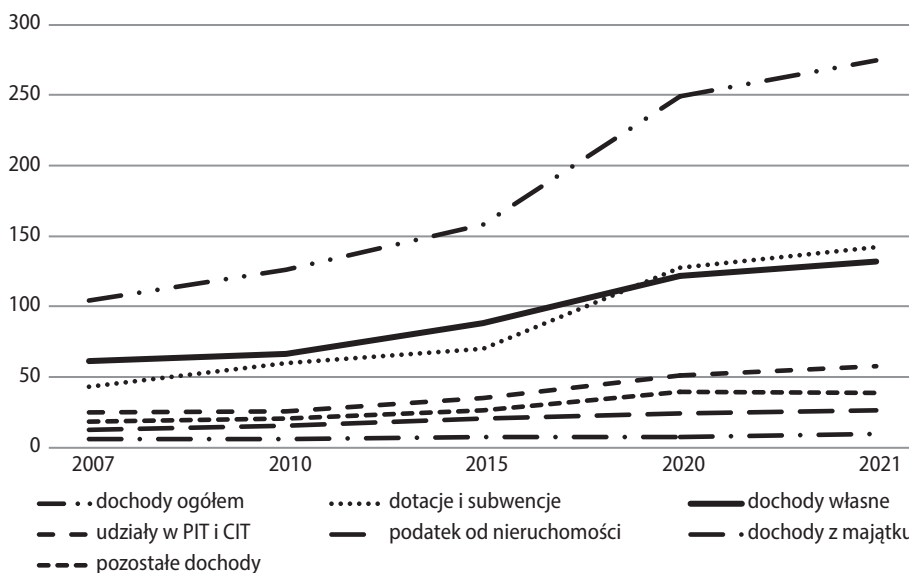
3. Podatek od nieruchomości w Polsce – stan obecny

W Polsce podatek od nieruchomości obciąża grunty nierolne, budynki oraz budowle. W przypadku budowli podstawą opodatkowania jest wartość ustalana na potrzeby amortyzacji, ewentualnie wartość rynkowa. Maksymalna stawka wynosi 2%. W odniesieniu do gruntów nierolnych oraz budynków podstawą opodatkowania jest powierzchnia / powierzchnia użytkowa. Stawki mają charakter kwotowy: najniższe przewidziano dla nieruchomości mieszkalnych, a najwyższe dla nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Podatek od nieruchomości stanowi dochód gmin i mieści się w grupie podatków lokalnych. Władze gmin mają pewien wpływ na konstrukcję podatku. Przewidziany zakres władztwa podatkowego pozwala na: określenie wysokości stawek podatkowych w granicach ustalonych przez organy państwowe, różnicowanie stawek podatkowych na podstawie kryterium o charakterze przedmiotowym, stosowanie preferencji podatkowych w postaci zwolnień przedmiotowych, stosowanie umorzenia, rozłożenie na raty i odroczenie terminu płatności podatku.

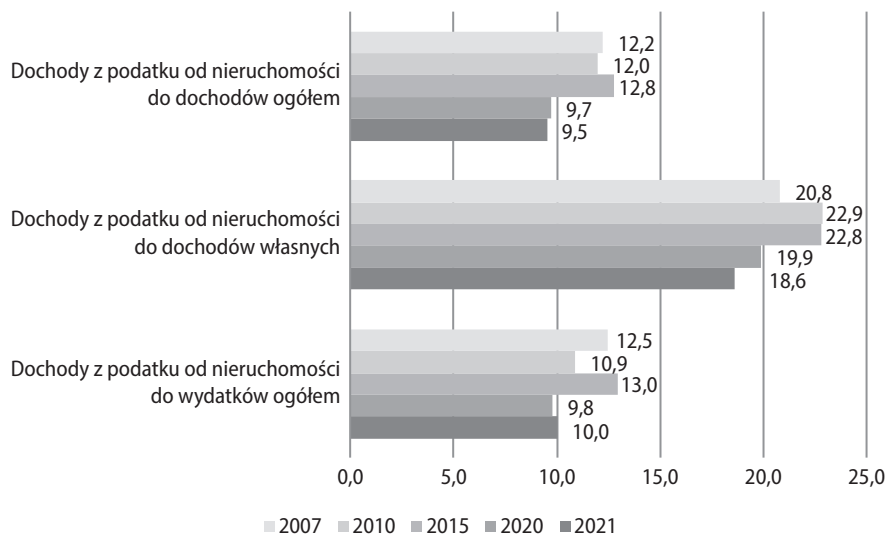
Wydajność fiskalna podatku od nieruchomości na tle dochodów ogółem (nawet dochodów własnych) nie jest wysoka (rysunki 1 i 2). Z analizy danych zawartych na rysunku 1 wynika jednak, że w całym analizowanym okresie wyraźna była stabilizująca rola podatku (zwłaszcza w czasie dekonjunktury gospodarczej, kiedy znacząco spadały wpływy z udziałów w podatkach państwowych). Było to niewątpliwie jedno z najbardziej stabilnych, ale również najbardziej przewidywalnych dla gmin źródeł dochodów. W przypadku podatku od powierzchni dochody osiąmane z tego tytułu są bowiem mało wrażliwe na wahania konjunktury gospodarczej. Wrażliwość ta zwiększyłaby się wraz z wprowadzeniem w Polsce podatku od wartości nieruchomości.

Rysunek 1. Dochody (z mld PLN) gmin w Polsce w latach 2007–2021 w podziale na wybrane źródła



Źródło: opracowanie własne na podstawie [<https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe>, dostęp: 15.04.2023; <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc-finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe>, dostęp: 15.04.2023].

Rysunek 2. Udział dochodów z podatku od nieruchomości w określonych wielkościach budżetowych w wybranych latach okresu 2007–2021

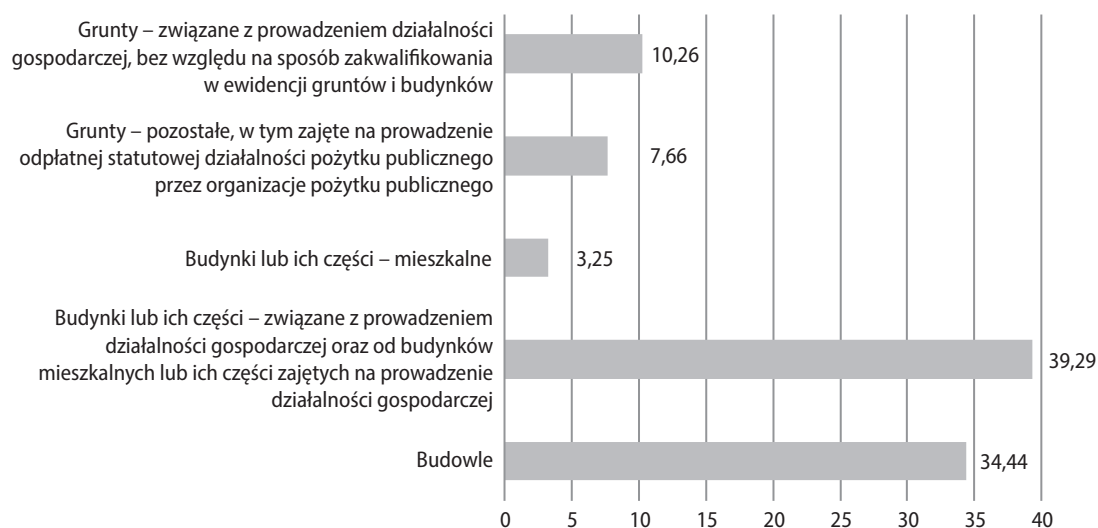


Źródło: opracowano na podstawie [Felis i in., 2023a].

Wpływy z podatku od nieruchomości w ostatnich latach sukcesywnie rosną, np. w 2010 r. wynosiły 15,12 mld PLN; w 2015 r.: 20,17 mld PLN; w 2020 r.: 24,22 mld PLN i ostatnio:

26,12 mld PLN w 2021 r. oraz 28,1 mld PLN w 2022 r. Gdy analizuje się strukturę wpływów z podatku od nieruchomości (rysunek 3), zwraca uwagę zdecydowana dominacja dochodów z opodatkowania nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (ok. 85%), podczas gdy pozostałe przedmioty opodatkowania (np. nieruchomości mieszkalne) dostarczają zaledwie ok. 15% wpływów³. Co ciekawe, w strukturze zarówno powierzchni gruntów, jak i budynków, kategorią dominującą nie są nieruchomości komercyjne, a mieszkaniowe. Odmienność struktury wpływów podatkowych od struktury powierzchni nieruchomości jest konsekwencją znacznych różnic w wysokości stawek podatku odnoszących się do poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania. Nieruchomości mieszkalne są zdecydowanie uprzywilejowane, gdyż ustawowe stawki dla nich są blisko 29-krotnie (budynki) i 2-krotnie (grunty) niższe niż dla nieruchomości przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej.

Rysunek 3. Struktura wpływów z podatku od nieruchomości w 2021 r. (w %)



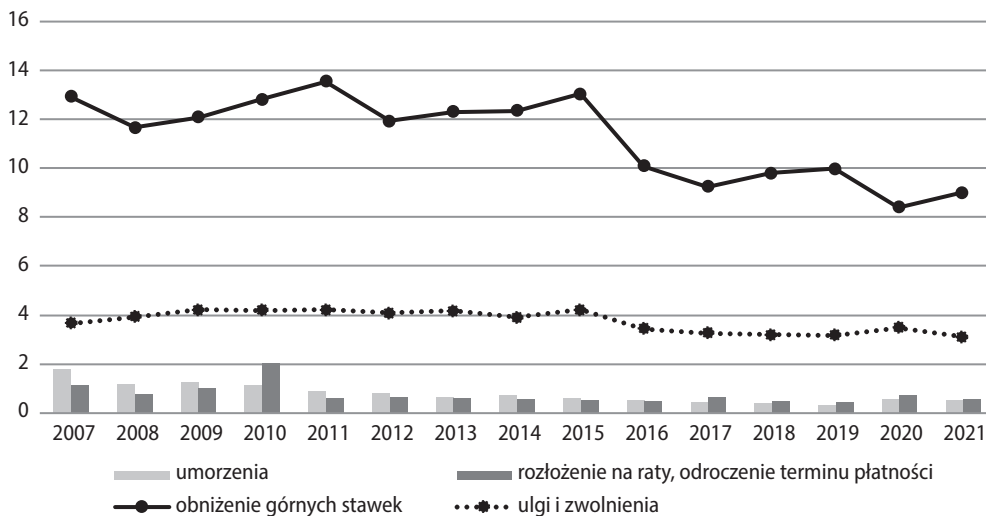
Źródło: opracowanie własne na podstawie [Sprawozdanie Sp-1, 2021].

W latach 2007–2021 fiskalne skutki zastosowania instrumentów władztwa podatkowego w podatku od nieruchomości we wszystkich gminach w Polsce wynosiły ok. 46,13 mld PLN, co stanowiło 75,6% preferencji w podatkach lokalnych. W celu zobrazowania skali wykorzystania kompetencji gmin w zakresie kształtowania wpływów z podatku od nieruchomości dokonano porównania fiskalnych skutków zastosowania narzędzi z uzyskanymi dochodami z tytułu podatku od nieruchomości. Relacja tych wielkości pokazuje, jaki mógłby być potencjalny przyrost dochodów, gdyby gminy z tych kompetencji nie korzystały. Świadczy więc ona o aktywności władz lokalnych w prowadzeniu polityki podatkowej w ramach najważ-

³ Na rysunku pominięto niektóre kategorie mające mniejsze znaczenie. Stąd liczby nie sumują się do 100%.

niejszego podatku lokalnego. Największe znaczenie w tym zakresie mają obniżki górnych stawek podatkowych oraz zwolnienia. Samorządy gminne w zdecydowanie większym stopniu stosowały politykę wsparcia systemowego niż indywidualnego (rysunek 4).

Rysunek 4. Preferencje w podatku od nieruchomości jako procent dochodów z podatku od nieruchomości w latach 2007–2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie [<https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe>, dostęp: 15.04.2023].

Lokalna baza podatkowa, a co za tym idzie także udział podatku od nieruchomości w dochodach gmin, są zróżnicowane, co zostało pominięte w artykule ze względu na ograniczone ramy objętościowe. Charakterystyczne jest przecież zróżnicowanie potencjału dochodowego poszczególnych gmin, wynikające zarówno z warunków naturalnych oraz istniejącej infrastruktury, jak i z ukształtowanego modelu działalności gospodarczej dominującej w poszczególnych gminach [Malinowska-Misiąg, Misiąg, 2021, s. 25]. Stąd i polityka podatkowa gmin wykazuje duże zróżnicowanie terytorialne oraz ze względu na rodzaj gminy (o charakterze miejskim bądź wiejskim).

4. Wybrane koncepcje przekształceń podatku od nieruchomości

Alternatywnym w stosunku do podatku *ad valorem* rozwiązaniem mogłyby być następujące warianty podatku, w dalszym ciągu wymierzanego od powierzchni nieruchomości⁴:

- 1) skorygowanie wartości stawek podatkowych dla określonych kategorii podatkowych, a także rozważanie innego mechanizmu ich waloryzacji;

⁴ Te i inne koncepcje przekształceń podatku od nieruchomości zostały szczegółowo opisane w: [Felis i in., 2023a; 2023b].

2) zróżnicowanie stawek podatku od nieruchomości względem lokalizacji nieruchomości (strefowanie podatkowe).

Celem pierwszej koncepcji jest przede wszystkim zmniejszenie dysproporcji między wielkością dochodów realizowanych w wyniku opodatkowania nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych. W ramach tego wariantu należałoby przede wszystkim podwyższyć stawki dla nieruchomości mieszkaniowych. W przypadku budynków mógłby być to wzrost z 3,5% do np. wysokości 10% poziomu stawek dla budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, przy czym wielkość takiej podwyżki może i powinna zależeć od np. typu gminy, jej struktury dochodowej oraz poziomu dochodowego jej mieszkańców. Nie wydaje się także potrzebne dalsze utrzymywanie preferencyjnych stawek dla budynków zajętych na obrót materiałem siewnym oraz związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych. Warto zastanowienia jest także opodatkowanie podatkiem od nieruchomości działek rolnych w miastach. Użytki rolne położone w granicach miast tracą bowiem na ogół charakter rolny.

W zarysowanym wariacie do rozważenia jest również zmiana zasad waloryzacji górnych stawek podatkowych. Obecnie stosowany mechanizm waloryzacji stawek podatku (zgodny ze stopą tzw. półrocznej inflacji) nie zawsze jest oceniany jako skuteczny i prosty sposób zwiększania wpływów podatkowych. Opiera się bowiem na danych historycznych, skutkiem czego wzrost stawek podatku na dany rok jest opóźniony w stosunku do wzrostu wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych. Stąd propozycja przyjęcia prognozowanych wartości inflacji, zgodnie ze wskazaniem w ustawie budżetowej, ale i odpowiedniego mechanizmu równoważącego (transferu), w sytuacji rozbieżności pomiędzy prognozowaną a rzeczywistą inflacją.

Obecne rozwiązanie i proponowane obciążone są jednak pewnym mankamentem. Otóż stosowanie jawnego, w czystej postaci mechanizmu zapobiegającego spadkowi realnego obciążenia podatkiem od powierzchni w wyniku procesów inflacyjnych może być postrzegane przez podatników jako wzrost ciężarów podatkowych. Stąd możliwe są do rozważenia inne makroekonomiczne wskaźniki, np. związane z rynkiem nieruchomości (koniunktura w budownictwie, cena 1 m² nieruchomości) lub związane z rynkiem pracy (minimalne wynagrodzenie / minimalna stawka godzinowa jako jeden z podstawowych instrumentów stosowanych w polityce społeczno-gospodarczej kraju).

Celem drugiej koncepcji – strefowania podatkowego – również jest zwiększenie wpływów do budżetu gmin, ale poprzez pobieranie wyższych podatków od właścicieli nieruchomości znajdujących się w bardziej atrakcyjnych lokalizacjach, a jednocześnie zachęcanie do inwestowania w mniej rozwiniętych częściach miasta.

Koncepcja strefowania w podatku od nieruchomości jest jednym ze sposobów na ustalenie wysokości podatku w zależności od lokalizacji nieruchomości. Polega ona na podzieleniu danej gminy na strefy, a następnie na ustaleniu różnych stawek podatku od nieruchomości dla poszczególnych stref. W ramach takiej koncepcji nieruchomości znajdujące się w bardziej atrakcyjnych lokalizacjach, np. w centrum miasta lub w pobliżu ważnych punktów komunikacyjnych, są objęte wyższymi stawkami podatku niż nieruchomości zlokalizowane

na obrzeżach miasta lub w mniej atrakcyjnych rejonach. Atrakcyjność lokalizacji jest jednak dość subiektywna i w związku z tym czynniki wykorzystywane przy strefowaniu podatkowym mogą różnić się w zależności od sytuacji i potrzeb danej gminy. Przy ustalaniu stawek podatku od nieruchomości w różnych strefach uwzględnić można wiele czynników, w tym:

- odległość od centrum gminy lub kluczowych punktów komunikacyjnych;
- wielkość i rodzaj nieruchomości – większe i bardziej wartościowe nieruchomości mogą być objęte wyższymi stawkami podatku od nieruchomości;
- zabudowę i infrastrukturę – strefy z większą gęstością zabudowy i lepszą infrastrukturą (np. drogami, sieciami wodociągową i kanalizacyjną) mogą być objęte wyższymi stawkami podatku od nieruchomości;
- dostęp do usług – łatwość dostępu do wszelkiego rodzaju usług edukacyjnych, medycznych, gastronomicznych czy rozrywkowych wpływać może na wycenę nieruchomości, a pośrednio na wysokość stawki podatku od nieruchomości;
- warunki naturalne – nieruchomości zlokalizowane w miejscach o szczególnych warunkach naturalnych, np. na terenach zalewowych lub w rejonach zagrożonych osuwiskami, mogą być objęte niższymi stawkami podatku od nieruchomości; z drugiej strony bliskość parków, lasów czy akwenów wodnych może wpływać na wzrost atrakcyjności nieruchomości;
- ceny rynkowe – średnie ceny rynkowe nieruchomości w danej strefie mogą stanowić podstawę do ustalania wysokości stawek podatku od nieruchomości;
- cel inwestycyjny – stawki podatku od nieruchomości mogą być ustalane w taki sposób, aby zachęcać do inwestowania w określone rejony miasta lub do realizacji konkretnych celów inwestycyjnych, np. budowy nowych dróg czy parków.

W przypadku większości gmin w Polsce część z wymienionych czynników nie miałaby zastosowania, gdyż nie różnicowałyby wcale lub w wystarczającym stopniu nieruchomości na terenie danej gminy. Przykładowo, sieci wodociągowe czy kanalizacyjne są na ogół tak samo rozbudowane na terenie całych gmin. Część gmin jest również zbyt mała, by odległość od jakiegoś centralnego punktu (np. rynku miasta) mogła mieć kluczowe znaczenie jako czynnik potencjalnie wpływający na wysokości stawki podatku od nieruchomości. Tym samym nie istnieje jedna uniwersalna koncepcja strefowania, która odzwierciedlałaby specyfikę każdej z gmin. Inne czynniki będą istotne dla mieszkańców dużych miast, a inne dla osób zamieszkujących obszary wiejskie. Jednak nawet gdy rozpatruje się konkretną gminę, nie ma optymalnego rozwiązania problemu ustalania sprawiedliwej wysokości stawki podatku od nieruchomości. Z jednej strony bowiem konieczne jest sprecyzowanie oczekiwań mieszkańców, a z drugiej skwantyfikowanie tych oczekiwań w adekwatny sposób. Idealna kwantyfikacja oczekiwań nie jest na ogół możliwa ze względu m.in. na ograniczony dostęp do danych oraz konieczność uśrednienia wszystkich nieruchomości przynależnych do konkretnej strefy. Skorzystanie z aproksymacji założonych danych o nieruchomościach wpłynie na zaburzenie ogólnie pojętej sprawiedliwości wysokości stawek podatku od nieruchomości. Również kwestia traktowania tak samo różnych nieruchomości w ramach tej samej strefy

wypacza w jakimś stopniu adekwatność przyjętych stawek. Tym niemniej podejście strefowe wydaje się być ze wszech miar bardziej sprawiedliwe społecznie jako lepsze przybliżenie idealnej kwantyfikacji oczekiwań mieszkańców gminy. Obecne rozwiązanie bowiem należy traktować jako synonim podejścia jednostrefowego.

5. Koncepcje: zmiana wysokości stawek podatku i sposobu ich ustalania oraz strefowanie podatkowe w obrębie miasta stołecznego Warszawy

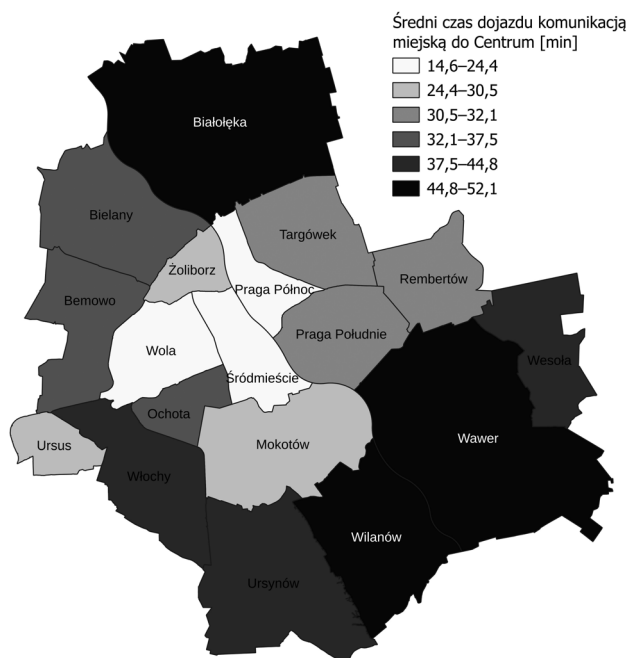
W celu zaprezentowania, jak różne wyniki finansowe z punktu widzenia dochodów gmin przyniosłyby różne koncepcje przekształceń podatku od nieruchomości, przeprowadzono symulacje dla przykładowej gminy. Ze względu na możliwość uwzględnienia wielu różnorodnych czynników, które potencjalnie mogłyby być rozważane jako istotne z punktu widzenia mieszkańców gminy, spośród kilku tysięcy gmin w Polsce zdecydowano się wybrać Warszawę. Gmina ta od wielu już lat uchwała w większości przypadków maksymalne stawki, co stanowi jeden z argumentów świadczących, że górne wartości stawek podatkowych określonych ustawowo są w przypadku Warszawy zbyt ograniczające.

Dla Warszawy przyjęcie pierwszej koncepcji byłoby równoważne obecnie stosowanemu rozwiązaniu (biorąc pod uwagę dane za 2022 r.), przy założeniu stawki podatku od budynków mieszkalnych w wysokości 7,95% stawki od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Zwiększenie tej wartości oznaczałoby zatem większe wpływy do budżetu miasta. Procentowy wzrost dochodów Warszawy w 2022 r. w stosunku do dochodów z 2021 r. to 10,3. Gdyby jednak górne stawki podatkowe wyliczane były proporcjonalnie do wskaźnika prognozowanej inflacji, to wzrost wpływów z podatku od nieruchomości wynosiłby 13,2%, a przy uwzględnieniu minimalnej stawki godzinowej wzrost wpływów to nawet 15,9%. Kilka punktów procentowych w skali dochodów tak dużego miasta, jakim jest Warszawa, to niewątpliwie znacząca zmiana.

W przypadku zastosowania rozwiązania strefowego zmiany mogą być jednak dużo bardziej znaczące. Symulację wykonano, wybierając tylko dwa spośród wielu możliwych kryteriów wyznaczania wysokości podatku od nieruchomości w rozwiązaniu strefowym. Opierano się przy tym na podziale miasta na strefy będące całymi dzielnicami. Pierwsze z rozpatrywanych podejść wykorzystywało średni czas dojazdu komunikacją miejską do centrum miasta (rysunek 5). Z najlepiej skomunikowanych dzielnic (Śródmieście, Wola, Praga Północ) czas dojazdu nie przekracza 25 min. Na drugim końcu skali są dzielnice, dla których czas dojazdu jest co najmniej dwukrotnie dłuższy (Wawer, Wilanów, Białołęka).

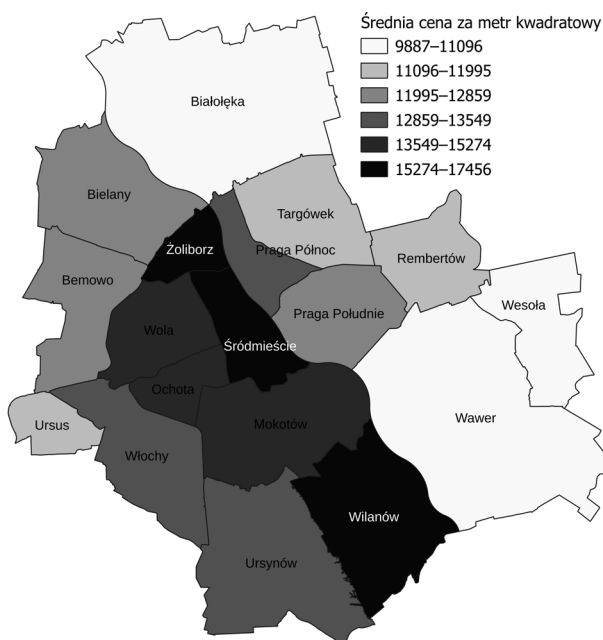
Drugie z rozpatrywanych podejść wykorzystywało średnią cenę metra kwadratowego mieszkania w poszczególnych dzielnicach Warszawy (rysunek 6). Rozpiętość cenowa (dane na czerwiec 2022 r.) jest znaczna i waha się od niespełna 10 tys. PLN w Wesolej, do aż ponad 17 tys. PLN w Śródmieściu.

Rysunek 5. Średnia liczba minut poświęconych na dojazd komunikacją miejską do centrum miasta w 2018 r. z poszczególnych dzielnic Warszawy



Źródło: [<https://www.resider.pl/pl/blog/warszawa-centrum-ile-czasu-potrzeba-na-dojazd>, dostęp: 15.04.2023].

Rysunek 6. Średnie ceny metra kwadratowego mieszkania w poszczególnych dzielnicach Warszawy, dane z czerwca 2022 r. (w PLN)



Źródło: [<https://www.morizon.pl/blog/ceny-mieszkan-w-poszczegolnych-dzielnicach-warszawy/>, dostęp: 15.04.2023].

Do symulacji wielkości dochodów miasta stołecznego Warszawy z tytułu podatków od nieruchomości, poza średnimi cenami mieszkań oraz średnim czasem dojazdu do Centrum, wykorzystano dane z Panoramy dzielnic Warszawy w 2020 r.⁵, w szczególności tereny mieszkaniowe jako procent powierzchni ogólnej dzielnicy oraz powierzchnię dzielnicy. Rozważono cztery hipotetyczne warianty podatku strefowego.

- Wariant 1: stawka podatku od nieruchomości ustalona jest proporcjonalnie do różnicy średniej ceny metra kwadratowego mieszkania w danej dzielnicy liczonego względem średniej ceny metra kwadratowego mieszkania w całej Warszawie (wynoszącej w czerwcu 2022 r. ok. 13 100 PLN). Jeżeli cena mieszkań w danej dzielnicy jest wyższa, to stawka podatkowa również się zwiększa w stopniu równym odchyleniu od średniej ceny w mieście.
- Wariant 2: stawka podatku od nieruchomości ustalona jest proporcjonalnie do różnicy średniej ceny metra kwadratowego mieszkania w danej dzielnicy liczonego względem najniższej ceny metra kwadratowego mieszkania spośród warszawskich dzielnic. W tym wariantcie stawka podatku od nieruchomości dla dzielnicy Wesoła pozostaje bez zmian pod względem aktualnie stosowanych stawek podatkowych, ale dla pozostałych dzielnic stawki są procentowo wyższe o tyle, o ile wyższa jest cena metra kwadratowego mieszkania.
- Wariant 3: stawka podatku od nieruchomości wyliczana jest względem czasu dojazdu komunikacją miejską do centrum miasta – im krócej zajmuje dojazd, tym wyższa stawka podatku od nieruchomości. Dla najdłuższego przeciętnego czasu dojazdu komunikacją miejską do Centrum (dzielnica Wilanów) stawka pozostaje bez zmian pod względem aktualnie stosowanych stawek podatkowych. Najwyższa stawka w tym wariantcie byłaby w dzielnicy Śródmieście.
- Wariant 4: stawka podatku od nieruchomości wyliczana jest względem czasu dojazdu komunikacją miejską do centrum miasta (jak w wariantcie 3), ale naliczany jest 1% zniżki (lub zwwyżki) za każdą minutę dojazdu dłużej (lub krócej) od średniego przeciętnego czasu dojazdu komunikacją miejską do Centrum, który wynosi 34 min (stan na 2021 r.).

W zależności od przyjętej koncepcji ustalania stawek podatku od nieruchomości w poszczególnych strefach otrzymujemy mocno zróżnicowane wyniki finansowe liczone w kategoriach dochodów gminy. Wyliczenia procentowych zmian stawek podatku od nieruchomości dla każdej z dzielnic Warszawy w czterech rozpatrywanych wariantach przedstawione zostały w tabeli 1.

Gdy przyjmuje się jako kryterium jedną z dwóch rozpatrywanych miar, tj. średnie ceny mieszkań oraz przeciętny czas dojazdu do centrum miasta, można stwierdzić, że istnieją różne stawki bazowe będące punktami odniesienia, względem których liczone są stawki podatku od nieruchomości. Nawet podobne kryterium przy zmianie punktu odniesienia może przynieść diametralnie inne wyniki finansowe związane z dochodem gminy z podatku od

⁵ <https://warszawa.stat.gov.pl/publikacje-i-foldery/inne-opracowania/panorama-dzielnic-warszawy-w-2020-r-,5,22.html>, dostęp: 15.04.2023.

nieruchomości. Widać to wyraźnie na przykładzie rozważanych wariantów (w stosunku do aktualnie stosowanego rozwiązania):

- wariant 1 – ok. 4,2% **mniej** wpływów z podatku od nieruchomości,
- wariant 2 – ok. 120,3% **więcej** wpływów z podatku od nieruchomości,
- wariant 3 – ok. 127,3% **więcej** wpływów z podatku od nieruchomości,
- wariant 4 – ok. 3,9% **mniej** wpływów z podatku od nieruchomości.

Tabela 1. Procentowe zmiany stawek podatku od nieruchomości dla każdej z dzielnic Warszawy w czterech rozpatrywanych wariantach

Dzielnica	Średni czas dojazdu komunikacją miejską do Centrum	Średnia cena za m ²	Powierzchnia mieszkalna	Wariant 1	Wariant 2	Wariant 3	Wariant 4
	w min	w PLN	w km ²	w %			
Bemowo	37,5	12 196	5,8	-6,8	128	118	-3
Białołęka	46,7	10 697	12,8	-18,3	110	106	-12
Bielany	33,8	12 800	6,0	-2,2	135	122	0
Mokotów	30,4	14 626	8,4	11,7	142	136	3
Ochota	32,3	14 414	2,6	10,1	138	135	1
Praga Południe	30,7	12 724	6,2	-2,8	141	122	3
Praga Północ	22,6	13 106	1,5	0,1	157	125	11
Rembertów	31,9	11 153	3,4	-14,8	139	110	2
Śródmieście	14,6	17 456	2,7	33,3	172	158	19
Targówek	30,6	11 592	5,5	-11,5	141	113	3
Ursus	29,3	11 391	3,4	-13,0	144	111	4
Ursynów	44,4	13 117	8,4	0,2	115	125	-10
Wawer	49,0	10 808	15,5	-17,4	106	107	-15
Wesoła	40,2	9887	3,9	-24,5	123	100	-6
Wilanów	52,1	15 650	4,3	19,5	100	144	-18
Włochy	37,6	12 918	4,1	-1,3	128	123	-3
Wola	23,3	15 199	4,1	16,1	155	141	10
Żoliborz	24,6	15 907	2,2	21,5	153	146	9

Źródło: opracowanie własne.

6. Podsumowanie

Nie ma wątpliwości, że obecnie funkcjonująca konstrukcja podatku od nieruchomości przedstawia się jako anachroniczna, niesprawiedliwa i niewypełniająca prawidłowo podstawowych funkcji przypisywanych podatkowi. Utrzymywanie w Polsce przestarzałej konstrukcji podatku (PRL-owskiego systemu opodatkowania nieruchomości) jest nieuzasadnione i nieadekwatne do obecnych realiów rynkowych. Im dłużej będzie wstrzymywana decyzja

o reformie podatku od nieruchomości, tym trudniej będzie wprowadzić zmiany. Jednak wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości jest dziś, realnie rzecz ujmując, niemożliwe. Brak jest bowiem kompletnych danych na temat wartości nieruchomości czy sposobu ich automatycznej aktualizacji. Nie można także zapominać o kosztach realizacji tego rozwiązania. Nie zmienia to jednak faktu, że docelowo reforma podatku od nieruchomości w kierunku powiązania go z wartością jest potrzebna. Powinny być prowadzone badania nad taką reformą, aby stworzyć z odpowiednim wyprzedzeniem fundamenty pod rzeczywiste przyszłe działania techniczno-organizacyjne i polityczne.

Pierwszym krokiem mogą być zarysowane w artykule propozycje doskonalenia powierzchni jako podstawy opodatkowania. Prowadziłyby to do zwiększenia wydajności podatku od nieruchomości i przyczyniłoby się do zwiększenia finansowania lokalnych usług publicznych – istotnych przecież dla mieszkańców. Środki z podatku od nieruchomości wydawane efektywnie pośrednio przecież wracają do podatników w postaci usług lokalnych. Z kolei korzyści z nich płynące są kapitalizowane z reguły w wartości nieruchomości. Oczywiście zaproponowane zmiany muszą być wyważone, uwzględniające wiele postulatów (teorię optymalnego opodatkowania, sprawiedliwy rozkład obciążeń podatkowych). Kluczowa jest na pewno skala wzrostu podatku od nieruchomości mieszkaniowych, a tym samym wzrostu obciążeń podatkowych gospodarstw domowych. Jaki poziom byłby możliwy do zaakceptowania? Nie ulega wątpliwości, że społeczność lokalna w większym stopniu odczuwałaby, że płacony podatek od nieruchomości konkretnie zasila budżety gmin. Nadmierna dolegliwość fiskalna może jednak wywołać niepożądane zakłócenia społeczno-gospodarcze. Mimo wszystko należy zdać sobie sprawę z faktu, iż obecne stawki podatku od nieruchomości mieszkalnych są symboliczne, zaś bardzo niskie stawki dotyczące tych nieruchomości nie pozwalają na wykorzystanie podatku od nieruchomości jako skutecznego narzędzia w kontekście stabilnej podstawy systemu finansów gmin oraz nieuwzględnionego w artykule obszaru: prowadzonej przez gminy polityki przestrzennej i rozwojowej (polityki racjonalnego gospodarowania przestrzenią, kreowania stabilnego rynku nieruchomości).

Nie ulega wątpliwości, że i w zaproponowanej koncepcji – alternatywnej w stosunku do podatku *ad valorem*, jest wiele pytań, wątpliwości i zadań do zrealizowania. Wartością dodaną podjętego badania, którego wyniki opisano w niniejszym artykule, są wnioski wynikające z analiz przeprowadzonych dla miasta stołecznego Warszawy.

Tak duże rozbieżności pokazują z jednej strony potencjał stojący za podejściem opartym na strefach podatkowych, a z drugiej strony trudność w kwantyfikacji kryteriów istotnych dla mieszkańców miasta. Nawet to samo kryterium może dać znacząco różne wyniki, jeżeli zmienione zostaną stawki referencyjne. Co więcej, w celu uzyskania lepszego przybliżenia oczekiwań mieszkańców zasadne byłoby stosowanie nie jednego kryterium, ale kombinacji różnych miar. Przepuszczalnie też, przede wszystkim dla dużych miast, dzielnice traktowane jako spójne strefy, są zbyt niejednorodne, aby wystarczająco dokładnie odzwierciedlić zróżnicowanie nieruchomości na ich terenie. Stąd można rozważyć większe rozdrobnienie stref i przejście z poziomu całych dzielnic na podobszary dzielnicowych struktur administracyjnych.

Bibliografia

1. Aaron H.J. [1975], *Who Pays the Property Tax? A New View*, The Brookings Institution, Washington.
2. Etel L. [1998], *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Temida 2, Białystok.
3. Etel L. [2019], *Systemy opodatkowania nieruchomości w państwach Grupy Wyszehradzkiej*, „Analizy i Studia”, 2(8), CASP.
4. Felis P., Patrzalek L., Bem A., Bernardelli M., Kowalska M., Malinowska-Misiąg E., Olejniczak J. [2022], *Polityka polskich samorządów gminnych w zakresie opodatkowania nieruchomości*, SGH, Warszawa.
5. Felis P., Patrzalek L., Bem A., Bernardelli M., Kowalska M., Malinowska-Misiąg E., Olejniczak J. [2023a], *Opodatkowanie nieruchomości w Polsce na tle wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej. Koncepcje przekształceń*, UEW, Wrocław.
6. Felis P., Etel L., Bem A., Bernardelli M., Kowalska M., Makowska A., Malinowska-Misiąg E., Olejniczak J., Otczyk G. [2023b], *Opodatkowanie nieruchomości w Polsce na tle systemów europejskich. Wybrane problemy i propozycje zmian*, Infin, Warszawa.
7. Głuszak M., Marona B. [2015], *Podatek katastralny. Ekonomiczne uwarunkowania reformy opodatkowania nieruchomości*, Poltext, Warszawa.
8. Gnat S. [2016], *Powierzchniowy a katastralny system opodatkowania nieruchomości – symulacja wybranych skutków fiskalnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H OECONOMIA”, vol. L., I.
9. Gnat S. [2021], *Powierzchniowy a katastralny system opodatkowania nieruchomości w Polsce*, w: *Źródła dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Studia BAS”, 1(65).
10. Hamilton B.W. [1975], *Zoning and Property Taxation in a System of Local Governments*, „Urban Studies”, 12.
11. Kopyścianańska K. [2016], *Koncepcja podatku katastralnego w Polsce na tle doświadczeń wybranych krajów*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław.
12. Łukomska J., Swianiewicz P. [2015], *Polityka podatkowa władz lokalnych w Polsce*, Municipium, Warszawa.
13. Malinowska-Misiąg E., Misiąg W. [2021], *Dostosowanie dochodów do zadań samorządu terytorialnego w Polsce. Praktyka i rekomendacje*, w: *Źródła dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Studia BAS”, 1(65).
14. Mieszkowski P. [1972], *The Property Tax: An Excise or Profits Tax*, „Journal of Public Economics”, 1.
15. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 70 ze zm.
16. Wójtowicz K. [2007], *System opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
17. Zodrow G., Mieszkowski P. [1986], *Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods*, „Journal of Urban Economics”, vol. 19, iss. 3.

Źródła internetowe

1. <https://mf-arch2.mf.gov.pl/web/bip/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe>, dostęp: 15.04.2023.
2. <https://warszawa.stat.gov.pl/publikacje-i-foldery/inne-opracowania/panorama-dzielnic-warszawy-w-2020-r-,5,22.html>, dostęp: 15.04.2023.
3. <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe>, dostęp: 15.04.2023.
4. <https://www.morizon.pl/blog/ceny-mieszkan-w-poszczegolnych-dzielnicach-warszawy/>, dostęp: 15.04.2023.
5. <https://www.resider.pl/pl/blog/warszawa-centrum-ile-czasu-potrzeba-na-dojazd>, dostęp: 15.04.2023.
6. Sprawozdanie Sp-1 [2021], <https://www.podatki.gov.pl/media/8905/podatek-od-nieruchomo%C5%9Bci-struktura-wp%C5%82yw%C3%B3w-i-zwolnie%C5%84-na-mocy-uchwa%C5%82y-rady-gminy-oraz-wysoko%C5%9B%C4%87-stawek-efektywnych-w-2021-r.pdf>, dostęp: 15.04.2023.

The need for and possible changes in the property tax structure in Poland. Proposals for the capital city of Warsaw

Summary

In the article recommended changes have been proposed to the existing property tax structure, which does not effectively fulfil its fiscal and non-fiscal functions. There is room for improvement and modification between the current superficial system and a tax based on property value. Utilising the research conducted as part of the SGH-UEW Interuniversity Grant and a project prepared for the Institute of Finance at the Ministry of Finance, the authors present their own proposals for changes in the existing tax system. A scenario analysis of a local zone tax has also been conducted, demonstrating the flexibility of the proposed solutions in terms of adapting rate differentiation criteria to the specific characteristics of individual municipalities, using the capital city of Warsaw as an example.

Keywords: local units, property tax, concept of tax zoning, tax rates
