

mgr Małgorzata Baś-Mazur

Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości w Krakowie

m.bas_mazur@interia.pl

PODATEK KATASTRALNY W POLSCE – HISTORIA, ZMIANY I WYZWANIA

Wprowadzenie

Temat podatku katastralnego w Polsce powraca co jakiś czas w dyskusjach publicznych. Zastąpienie podatku od nieruchomości w dotychczasowej wersji – podatkiem *ad valorem* ponownie zarekomendowane zostało przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) oraz Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Zmiana w sposobie naliczania podatku miałaby na celu poprawienie finansów publicznych Polski.

Celem niniejszego opracowania jest zidentyfikowanie możliwości szybkiego wprowadzenia podatku katastralnego przy obecnym stanie prawnym i organizacyjnym.

1. Podatek katastralny na przestrzeni wieków

Rys historyczny opodatkowania nieruchomości należy rozpocząć od starożytnej Grecji i Republiki Rzymskiej.

W czasach nowożytnych doskonałym przykładem jest *danegeld*, staroangielski podatek gruntowy pobierany w latach 991-1162¹.

W trakcie obowiązywania podatku *danegeld*, w roku 1086 powstał – na zlecenie Wilhelma Zdobywcy – kataster gruntów obejmujący terytorium podbitej Anglii. Księga spisu gruntowego przeszła do historii pod nazwą Księgi Dnia Sądu Ostatecznego (*Domesday Book*)². W księdze, a właściwie 2 księgach przechowywanych w Winchester, zestawiono dane o wartości katastralnej około 45 tys. majątków ziemskich wraz z ich danymi statystycznymi³. Stworzenie katastru było możliwe dzięki sprawnej administracji i trwało rok. Przez wiele wieków nie udało się w żadnym innym państwie europejskim wprowadzić podobnego systemu.

¹ B. Abraham, *Danegeld – from Danish Tribute to England Land Tax: The Evolution of Danegeld from 991 to 1086*, w: *Studies in the History of Tax Law*, J. Tiley (red.), Vol. 6, Hart Publishing, Oxford 2013, s. 262.

² <http://www.domesdaymap.co.uk/>

³ N. Davis, *Wyspy. Historia*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2003, s. 265.

Współczesny kataster ukształtował się dopiero w XIX wieku. Pierwsze rejestry założono w 1850 r. we Francji i w monarchii austriacko-węgierskiej w roku 1881⁴.

W Polsce pierwsze próby stworzenia katastru rozpoczęto w XIII wieku. W czasie osadnictwa na prawie polskim zaczęła się tworzyć własność ziemska, która powstała z nadań książęcych. W połowie XIII wieku, na skutek najazdów tatarskich, rozpoczęło się osadnictwo na prawie magdeburskim, które charakteryzowało się czynszem płaconym w gotówce, choć w umowach ustalano także opłaty dodatkowe w naturze.

W drugiej połowie XIV wieku wytworzyła się w Polsce nowa klasa społeczna – szlachta wywodząca się z rycerstwa. Powstały gospodarstwa folwarczne. Na chłopów pańszczyźnianych nakładano pańszczyznę, a gospodarstwa czynszowe utrzymywały się tylko w dobrach królewskich i kościelnych⁵. Wymiar czynszu i podatku gruntowego płaconego przez szlachtę na rzecz państwa ustalano w sposób przybliżony, gdyż powierzchnia uprawianej ziemi nie podlegała dokładnym pomiarom.

W połowie XVI wieku przeprowadzono wielką reformę rolną na Litwie i Żmudzi. Danina w naturze uległa zmianie na opłatę pieniężną. Jednostką powierzchniową gruntu była wówczas włóka litewska, która odpowiadała 30 morgom litewskim. Zygmunt August dążył do wprowadzenia na Litwie rejestracji ziemi szlacheckiej i wolnych bojarów, celem uregulowania prawa własności ziemi i jednocześnie doprowadzenia do zwiększenia dochodu i równomiernego opodatkowania. Rozwiązaniom tym sprzeciwiła się szlachta. W związku z tym reformy rolne ograniczono tylko do dóbr wielkksiążęcych. W dniu 1 kwietnia 1557 r. Zygmunt August wydał ustawę o „wołocznej pomierze”, do której 20 października 1557 r. dodano poprawki i uzupełnienia. Ustanowiono wówczas urząd wójta, którym był zaprzysiężony urzędnik mianowany przez komisarza. Powstały również rejestry pomiarowe, które do połowy XIX wieku były niezmiernie pomocne w sprawach spornych, granicznych oraz przy uwłaszczeniu włościan⁶.

W okresie rozbiorów w Polsce, w państwach zachodnich przystąpiono do reformy podatku gruntowego, likwidacji pańszczyzny oraz uwłaszczenia chłopów. Działania te miały znaczny wpływ na rozwiązania prawne w stosunkach własnościowych w Polsce. Przybierały one różne formy oraz przypadały w każdym z zaborów w innych okresach.

⁴ A. Bień, *Kataster i podatek od nieruchomości*, „Monitor Podatkowy” 1995, nr 2, s. 36 i nast.

⁵ R. Hycner, M. Mika, *System KW w Polsce – analiza stanu istniejącego w aspekcie katastru nieruchomości*, „Geodezja” 2000, t. 6, z. 1, s. 56.

⁶ M. Mika, *Historia katastru polskiego*, „Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich” 2010, nr 6, s. 75 i nast.

W pierwszym okresie istnienia państwa po długich latach zaborów w Polsce wprowadzono w życie szereg regulacji zmierzających do zwiększenia dochodów, które służyły pokryciu lawinowo rosnących wydatków państwowych⁷. Z punktu widzenia opodatkowania nieruchomości należy przede wszystkim wspomnieć o Dekrecie Naczelnika Państwa z 29 stycznia 1919 r. o jednorazowej daninie od nieruchomości i majątków w kapitale⁸, który przewidywał pobranie jednorazowej zaliczki na ogólną państwową daninę od majątku z obszarów ziem polskich byłego zaboru rosyjskiego. Podatkowi temu podlegały:

- nieruchomości w miastach i miasteczkach według przybliżonej czystej wartości;
- grunty podlegające państwowemu podatkowi gruntownemu, a także grunty leśne wolne od podatku gruntowego według obszaru i urodzajności;
- majątki w kapitale według ich czystej wartości.

Szczególnie jednak istotne z punktu widzenia majątkowego systemu podatkowego w okresie międzywojennym były podatki płacone permanentnie, tj. podatek gruntowy, który naliczany był od własności lub posiadania ziemi rolnej oraz leśnej, jak również podatek od nieruchomości⁹.

Wraz z odzyskaniem niepodległości po okresie trzech zaborów, odziedziczyliśmy trzy różne modele opodatkowania. Tylko w zaborze pruskim podatek miał charakter katastralny i oparty był na katastrze parcelowym i przychodowym.

Po zakończeniu I wojny światowej w Polsce wprowadzono ustawy regulujące jednakowe stawki podatku gruntowego na całym obszarze państwa, pozostawiając jednocześnie w mocy ustawy o podatku gruntowym i katastrze podatku gruntowego, które obowiązywały w okresie zaborów. Początkiem organizacji jednolitego katastru gruntowego była wydana 26 marca 1935 r. ustawa o klasyfikacji gruntów dla podatku gruntowego, która stała się podstawą do opracowania w 1938 r. wstępnego projektu ustawy o rejestrach gruntowych. Prace kodyfikacyjne przerwano wraz z wybuchem II wojny światowej.

Po drugiej wojnie światowej uregulowania w zakresie opodatkowania nieruchomości podlegały częstym zmianom. Na początku lat 50-tych na mocy ustawy z dnia 26 lutego 1951 r.

⁷ G. K. Walkowski, *System polskiego prawa podatkowego w praktyce*, t. VII, Źródła polskiego prawa podatkowego, cz. 4, Podatki w dwudziestolecu międzywojennym (1918 – 1939), WALKOWSKI, Bydgoszcz 2013, s. 49.

⁸ Dekret Naczelnika Państwa z 29 stycznia 1919 r. o jednorazowej daninie od nieruchomości i majątków w kapitale, Dz. P. z 1919 r. nr 11, poz. 128.

⁹ M. Głuszak, B. Marona, *Podatek katastralny. Ekonomiczne uwarunkowania reformy opodatkowania nieruchomości*, Wyd. Poltext, Warszawa 2015, s. 22-23.

o podatkach terenowych¹⁰ – podatek od nieruchomości bazował na wartości. Dla budynków wynajętych lub wydzierżawionych podstawę opodatkowania stanowił czynsz, a dla budynków niewynajętych oraz niewydzierżawionych odpowiednio wartość czynszowa. W przypadku budynków, dla których nie można było ustalić podstawy opodatkowania w opisany wyżej sposób do celów podatkowych brano pod uwagę wartość amortyzacyjną oraz tzw. wartość bieżącą. Wartość bieżąca stanowiła również podstawę naliczania podatku w przypadku gruntów. W zależności od rodzaju gruntu była to wartość bilansowa lub czynszowa (np. w przypadku hoteli oraz pensjonatów).

Za podstawę aktualnie obowiązującego w Polsce podatku od nieruchomości należy uważać podatek wprowadzony kilka lat później, dekretem z 20 maja 1955 r. o podatkach i opłatach terenowych. Na mocy tego aktu podstawę opodatkowania gruntów powiązano z powierzchnią wyrażoną w metrach kwadratowych¹¹. W 1975 r. na podstawie ustawy (z dnia 19 grudnia 1975 r.) o niektórych podatkach i opłatach terenowych¹² ustalono, iż powierzchnia będzie podstawą opodatkowania zarówno gruntów, jak i budynków niewynajętych i niewydzierżawionych, stanowiących własność osób fizycznych i prawnych nie będących jednostkami gospodarki uspołecznionej. Powiązanie podatku od nieruchomości z powierzchnią w przypadku budynków oraz gruntów trwa w Polsce do dnia dzisiejszego.

Kolejne akty prawne regulujące opodatkowanie podatkiem od nieruchomości to lata 80-te. W ustawach rozróżniono opodatkowanie jednostek gospodarki uspołecznionej od jednostek gospodarki nieuspołecznionej i ludności. Na podstawie ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej¹³ zakresem przedmiotowym opodatkowania objęto po raz pierwszy również budowle. Podstawą opodatkowania gruntów pozostawała powierzchnia, natomiast budowli – ich wartość amortyzacyjna.

Kolejna ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹⁴ uregulowała opodatkowanie osób fizycznych i jednostek gospodarki nieuspołecznionej. Opodatkowaniu, zgodnie z tą ustawą, podlegały budynki lub ich części, grunty oraz obiekty budowlane niezłączone trwale z gruntem, co było kolejną nowością. Jednocześnie w ustawie tej

¹⁰ Ustawy z dnia 26 lutego 1951 r. o podatkach terenowych, Dz. U. nr 14, poz. 1908, 109 i 110.

¹¹ Dekret z dnia 20 maja 1955 r. o podatkach i opłatach terenowych, Dz. U. nr 21, poz. 136, art. 8.

¹² Ustawa z dnia 19 grudnia 1975 r. o niektórych podatkach i opłatach terenowych (Dz. U. Nr 45, poz. 229 ze zm.).

¹³ Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej (Dz. U. Nr 7, poz. 55 ze zm.).

¹⁴ Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 12, poz. 50 ze zm.).

zrezygnowano z wartości czynszowej jako podstawy opodatkowania oraz zlikwidowano podatek od lokali.

Po zmianach ustrojowych w Polsce w latach 90-tych kwestię podatku od nieruchomości reguluje ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹⁵. Wysokość stawek podatku od nieruchomości ustalana jest w drodze uchwały przez radę gminy lub miasta.

2. Kataster i taksacja nieruchomości jako niezbędne elementy podatku

System danin publicznych w sektorze nieruchomości obejmuje zarówno podatki, jak i opłaty związane z określonymi działaniami publicznymi podnoszącymi jej wartość. Główną daniną publiczną w sektorze nieruchomości są podatki od nieruchomości.

Podatki od nieruchomości są to podatki związane z własnością nieruchomości, nie powiązane z żadnym zdarzeniem gospodarczym. Co do zasady, obowiązek podatkowy obciąża właścicieli nieruchomości. Podatek od nieruchomości należy do grupy podatków majątkowych¹⁶.

Podatek katastralny czyli podatek od wartości nieruchomości, nazywany jest również podatkiem *ad valorem*, a jego podstawą jest wartość katastralna nieruchomości.

Dla opodatkowania nieruchomości według formuły *ad valorem* istotne znaczenie ma także pojęcie katastru i taksacji.

Przez współczesne pojęcie katastru rozumie się Zintegrowany System Katastralny lub Zintegrowany System Informacji o Nieruchomości. Jest to zespół rozwiązań prawnych, jak również technicznych i organizacyjnych zapewniający szybki dostęp do aktualnych i wiarygodnych informacji. Podstawowym zadaniem katastru jest rejestracja nieruchomości będących przedmiotem opodatkowania. Rola katastru sprowadza się zatem do określenia rzeczywistej wartości nieruchomości¹⁷.

Z uwagi na złożony charakter nieruchomości system katastru można podzielić na trzy podsystemy:

- kataster prawny, jest ewidencją danych odzwierciedlających stan prawny nieruchomości, w której zawarte są informacje o własności oraz innych prawach i obciążeniach nieruchomości;

¹⁵ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 ze zm.).

¹⁶ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, wyd 3 zm., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2013, s. 185.

¹⁷ G. Nowecki, *Wycena nieruchomości dla celów podatkowych*, „Przegląd Podatkowy” 1996, nr 8, s. 1.

- kataster fizyczny (zwany też geodezyjnym) zawierający informacje o dokładnym położeniu geograficznym, wymiarach, granicach i innych cechach fizycznych, działek, które składają się na nieruchomość;
- kataster fiskalny, który zawiera informacje niezbędne do wymierzenia podatków obciążających nieruchomości, takie jak: wartość nieruchomości, dane podatnika czy też dochody uzyskiwane z nieruchomości.

Powszechna taksacja zgodnie z art. 161 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami¹⁸ ma na celu ustalenie wartości katastralnej nieruchomości i jest przeprowadzana na podstawie w/w ustawy oraz odrębnych przepisów, jak np. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2005 r. w sprawie powszechnej taksacji nieruchomości¹⁹.

W przypadku systemu opartego na naturalnej podstawie, podatek od nieruchomości bazuje na powierzchni gruntu, budynku (całkowitej lub użytkowej) lub ich obu. Wysokość podatku jest wówczas ustalana jako suma iloczynów powierzchni poszczególnych części składowych nieruchomości (gruntu i zabudowań) i przyporządkowanych im stawek. Stawka podatku od powierzchni gruntu i stawka podatku od zabudowań zazwyczaj są różne.

W przypadku systemu opartego na wartości nieruchomości kluczowe jest zdefiniowanie samego pojęcia wartości, które nie jest jednoznacznie rozumiane w teorii wyceny. Podstawą opodatkowania może być:

- wartość rynkowa;
- wartość księgowa;
- wartość czynszowa.

Do celów podatkowych najczęściej wykorzystywane są trzy sposoby szacowania wartości nieruchomości:

- wycena masowa;
- wycena indywidualna;
- samospisywanie.

Wartości katastralną ustala się w wyniku oszacowania nieruchomości reprezentatywnych dla poszczególnych typów nieruchomości na obszarze danej gminy. Czynności techniczne w zakresie określenia wartości nieruchomości reprezentatywnych oraz sporządzenia map i tabel taksacyjnych należą do kompetencji rzeczoznawców majątkowych.

¹⁸ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 782 ze zm.).

¹⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2005 r. w sprawie powszechnej taksacji nieruchomości (Dz. U. Nr 131, poz. 1092).

Mapy taksacyjne sporządzane są w celu oznaczenia jednostkowych wartości gruntów, położonych na terenie o zbliżonych czynnikach przesądzających o wartości rynkowej gruntów. Przez odniesienie tej wartości do powierzchni gruntu otrzymuje się jego wartość katastralną.

W podobny sposób ustalana jest wartość poszczególnych części składowych gruntów (budynków, budowli, konstrukcji nie stanowiących odrębnego od gruntu przedmiotu własności). W tym celu dla wymienionych obiektów ustala się jednostkowe wartości powierzchni i ujmuje w tabelach taksacyjnych. Wartość katastralną obiektu będącego częścią składową gruntu, oblicza się jako iloczyn jego powierzchni zaewidencjonowanej w katastrze nieruchomości oraz wartości jednostkowej wykazanej w tabelach taksacyjnych.

Mapy i tabele taksacyjne tworzone są przez organ prowadzący kataster oraz udostępniane do publicznego wglądu. Roszczenia i zarzuty pod adresem zapisów znajdujących się w mapach i tabelach taksacyjnych mogą zgłaszać osoby mające ku temu interes prawny. Rada gminy po rozpatrzeniu zarzutów, podejmuje uchwałę w celu nadania mocy urzędowej mapom i tabelom taksacyjnym. Osoby nieusatysfakcjonowane sposobem rozwiązania wniesionego zarzutu mogą złożyć skargę do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wartości nieruchomości wpisane do katastru mogą być aktualizowane z urzędu bądź na wniosek podatnika na podstawie indywidualnego oszacowania nieruchomości.

Wybierając metodę należy pamiętać, że wyżej wymienione sposoby różnią się w zakresie trafności i rzetelności pomiaru wartości nieruchomości. Trafność pomiaru wartości nieruchomości odnosi się do tego, czy wartość oszacowana w wyniku wyceny odpowiada wartości rzeczywistej.

Niejednorodny charakter nieruchomości sprawia, iż kwestia stawek podatku od nieruchomości nie jest tak prosta, jak w przypadku innych podatków.

Stawki i skale podatkowe mogą być określone kwotowo lub procentowo; podatki od nieruchomości mogą mieć charakter progresywny (stawka wzrasta wraz ze wzrostem podstawy opodatkowania - wartości lub powierzchni nieruchomości), liniowy (proporcjonalny) lub regresywny (stawka maleje wraz ze wzrostem podstawy opodatkowania - wartości lub powierzchni nieruchomości).

Spośród wielu rozwiązań trzy cieszą się dużą popularnością, zarówno jeśli chodzi o zastosowanie w polityce fiskalnej, jak i przedmiot refleksji ekonomicznej. Są to mianowicie:

- klasyczny podatek od wartości nieruchomości (*property tax*), w którym obowiązuje jedna dla całej nieruchomości stawka podatku;

- mieszany podatek od wartości nieruchomości (*split rate property tax*), w którym różnicuje się stawki podatku dla gruntów oraz budynków, a nawet stawki dla gruntów zabudowanych i niezabudowanych;
- podatek od wartości gruntu, zwany też podatkiem gruntowym (*land tax* lub *site value tax*), w którym przedmiotem opodatkowania jest sam grunt niezabudowany.

Z tematem podatku od nieruchomości nierozzerwalnie związane są również ulgi i zwolnienia. Mają charakter podmiotowy (mogą dotyczyć poszczególnych kategorii, podatników lub nawet być ustalane indywidualnie) lub przedmiotowy (obejmując określone rodzaje i poszczególne nieruchomości).

Na podstawie wartości katastralnej i po uwzględnieniu ulg uzyskiwana jest podstawa opodatkowania (*tax value – TV*).

3. System opodatkowania nieruchomości w Polsce

System opodatkowania nieruchomości w Polsce składa się z trzech podatków: podatku od nieruchomości, podatku rolnego oraz podatku leśnego.

Na konstrukcję podatku od nieruchomości składają się: przedmiot opodatkowania, podatnik podatku, podstawa opodatkowania, stawki podatkowe i zwolnienia podatkowe.

Przedmiot podatku od nieruchomości został określony w art. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. nr 9, poz. 31 z późn. zm.). Artykuł ten stanowi, iż opodatkowaniu podatkiem podlegają następujące nieruchomości lub obiekty budowlane:

- grunty (chyba, że są opodatkowane podatkiem rolnym lub leśnym);
- budynki lub ich części;
- budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Zagadnienia podstawy opodatkowania zawarte są w art. 4 omawianej ustawy, według którego podstawę opodatkowania stanowi:

- dla gruntów powierzchnia;
- dla budynków lub ich części powierzchnia użytkowa;
- dla budowli lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej - wartość, o której mowa w przepisach o podatku dochodowym, ustalona na dzień 1 stycznia roku podatkowego, stanowiąca podstawę obliczenia amortyzacji w tym roku, niepomniejszona o odpisy amortyzacyjne, a w przypadku budowli całkowicie

zamortyzowanych – ich wartość z dnia 1 stycznia roku, w którym dokonano ostatniego odpisu amortyzacyjnego.

Jak można zauważyć, jedynym przejawem opodatkowania nieruchomości według formuły *ad valorem* jest opodatkowanie budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. W tym przypadku zasadą jest, że podstawę opodatkowania stanowi ich wartość będąca podstawą obliczenia amortyzacji w danym roku.

Stawki podatkowe kwotowo lub procentowo określają wysokość podatku w stosunku do opodatkowania. O stawkach dowiadujemy się z art. 5 ustawy o podatkach i opłatach. Stawki ustalane są przez radę gminy, a ich wysokość nie może przekroczyć stawek maksymalnych ustalonych przez Ministra Finansów. Stawki maksymalne w poszczególnych latach przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Stawki maksymalne podatku od nieruchomości w wybranych latach (w zł)

Stawki podatku od nieruchomości	2025	2024	2023	2022	2021	2017
Od gruntów:						
- związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków od 1 m ² powierzchni	1,38	1,35	1,16	1,03	0,99	0,89
- pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych od 1 ha powierzchni	6,84	6,66	5,79	5,17	4,99	4,54
- pozostałych, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego od 1 m ² powierzchni	0,73	0,71	0,61	0,54	0,52	0,47
- niezabudowanych objętych obszarem rewitalizacji, o którym mowa w ustawie z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2021 r. poz. 485)	4,51	4,39	3,81	3,40	3,28	2,98
Od budynków lub ich części:						
- mieszkalnych od 1 m ² powierzchni użytkowej	1,19	1,15	1,00	0,89	0,85	0,75
- związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej od 1 m ² powierzchni użytkowej	34,00	33,10	28,78	25,74	24,84	22,66
- zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym od 1 m ² powierzchni użytkowej	15,92	15,50	13,47	12,04	11,62	10,59
- związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajętych przez podmioty udzielające tych świadczeń od 1 m ² powierzchni użytkowej	6,95	6,76	5,87	5,25	5,06	4,61
- pozostałych, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego od 1 m ² powierzchni użytkowej	11,48	11,17	9,71	8,68	8,37	7,62
Od budowli (podatek płacony od wartości)	2%	2%	2%	2%	2%	2%

Źródło: opracowanie własne.

Ustawa daje możliwość różnicowania stawek przez gminy dla poszczególnych rodzajów nieruchomości.

W przypadku podatku rolnego za gospodarstwo rolne uważa się obszar gruntów sklasyfikowanych w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza, o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej, w tym spółki nieposiadającej osobowości prawnej.

Pojęcia użytki rolne, grunty zabudowane czy grunty pod wodami, zostały zdefiniowane w § 68 rozporządzenia wydanego przez Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w dniu 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków²⁰.

Postawą do ustalenia podatku rolnego jest średnia cena skupu żyta za okres 11 kwartałów poprzedzających rok podatkowy (w zł) zaprezentowana w tabeli nr 2.

Tabela 2 Średnia cena żyta za okres 11 kwartałów poprzedzających rok podatkowy (w zł)

Cena skupu	2025	2024	2023	2022	2021	2017
średnia cena skupu żyta za okres 11 kwartałów poprzedzających rok podatkowy	86,34 za 1dt	89,63 za 1dt	74,05 za 1dt	61,48 za 1dt	58,55 za 1dt	52,44 za 1dt

Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o podatku rolnym²¹ przy wymiarze podatku rolnego organ wymiarowy dla ustalenia liczby hektarów przeliczeniowych przyjmuje powierzchnię, rodzaj i klasę użytków rolnych wynikających z ewidencji gruntów. W tabeli nr 3 przedstawiono stawki podatku rolnego w poszczególnych latach.

Tabela 3 Stawka podatku rolnego w wybranych latach (w zł)

Stawka podatku rolnego	2025	2024	2023	2022	2021	2017
Dla gruntów gospodarstw rolnych za 1 ha (równoważnik 2,5 q żyta)	215,85	224,07	185,12	153,70	146,38	131,10
Dla pozostałych gruntów za 1 ha (równoważnik 5 q żyta)	431,70	448,15	370,25	307,40	292,75	262,20

Źródło: opracowanie własne,

²⁰ Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454).

²¹ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym ([Dz. U. z 2020 r. poz. 333](#)).

Opodatkowaniu podatkiem leśnym podlegają grunty leśne sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako lasy z wyjątkiem lasów zajętych na wykonywanie innej działalności niż działalność leśna²². Postawą do ustalenia podatku leśnego jest średnia cena sprzedaży drewna uzyskana przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały poprzedniego roku podatkowego (w zł) i przedstawia ją tabela nr 4. W tabeli nr 5 podano stawki podatku leśnego w wybranych latach.

Tabela 4 Średnia cena sprzedaży drewna uzyskana przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały poprzedniego roku podatkowego (w zł)

Średnia cena drewna	2024	2023	2022	2021	2016
średnia cena drewna uzyskana przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały poprzedzające rok podatkowy	277,35 /1 m ³	327,43 /1 m ³	323,18 /1 m ³	212,26 /1 m ³	191,01 /1 m ³

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 5 Stawka podatku leśnego (w zł)

Stawka podatku leśnego	2025	2024	2023	2022	2017
Podatek leśny od 1 ha (równoważnik 0,220 m ³ drewna)	61,02	72,03	71,10	46,70	42,02

Źródło: opracowanie własne.

Przepisy przewidują **zwolnienia podatkowe** w każdym z wymienionych wyżej podatków, a polegają na częściowym lub całkowitym zwolnieniu pewnej grupy podatników lub pewnej części przedmiotu opodatkowania z obowiązku zapłaty podatku.

4. Przyszłość podatku katastralnego w Polsce – wyzwania i możliwości

Prace nad reformą opodatkowania nieruchomości toczą się w Polsce od ponad trzydziestu lat. W roku 1993 został powołany zespół do spraw reformy systemu podatkowego. Rok później, w 1994 roku zespół przedstawił szczegółowe założenia projektu ustawy o katastrze nieruchomości, w którym była mowa o stworzeniu katastru fizycznego oraz wprowadzeniu reformy w życie. Na podstawie przygotowanej Strategii dla Polski z dnia 7 czerwca 1994 r. Rada Ministrów zobowiązała resort finansów do wprowadzenia całkowitej i kompleksowej reformy ewidencji nieruchomości oraz określenia ich wartości dla potrzeb podstawy opodatkowania.

²² Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 888).

Temat reformy opodatkowania powrócił ponownie niemal dziesięć lat później. Opracowany został, tym razem przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, w maju 2012 r. projekt gruntownej reformy opodatkowania nieruchomości pt: „Założenia krajowej polityki miejskiej do 2020 r”. Jednym z pięciu celów polityki miejskiej było wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich. Cel ten miał by wspierany poprzez zreformowanie systemu podatku od nieruchomości i wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości *ad valorem* lub innego podatku zależnego pośrednio od wartości nieruchomości.

Reforma ta nie została zrealizowana. Napotkała opór polityczny i w nowym Projekcie założeń do polityki miejskiej z lipca 2012 r.²³ oraz przyjętym rok później przez Radę Ministrów dokumencie zrezygnowano z reformy podatku od nieruchomości.

Temat podatku katastralnego powrócił w roku 2024 za sprawą raportu poświęconego Polsce przez OECD. Czytamy w nim że Polska, Czechy oraz Słowacja to jedyne kraje członkowskie Starego Kontynentu, które wciąż wykorzystują powierzchnię nieruchomości jako podstawę opodatkowania. OECD i Międzynarodowy Fundusz Walutowy wskazują, że obecny model nie spełnia swojej funkcji i Polska powinna dążyć do rozwiązań stosowanych w innych krajach.

Stawki podatku katastralnego w Europie zazwyczaj wynoszą od 0,5% do 3% wartości nieruchomości. W większości przypadków podatek ten naliczany jest raz do roku, co oznacza, że jego wysokość może ulegać zmianie wraz z wahaniami cen na rynku nieruchomości. W niektórych krajach stosuje się ulgi, aby złagodzić obciążenia dla właścicieli o niższych dochodach.

Obie w/w organizacje, jako jeden z zysków zastąpienia obecnego podatku od metrażu podatkiem katastralnym, podają pomoc w zrównoważeniu budżetu.

Czy argumenty te oznaczają, że podatek od wartości nieruchomości w Polsce jest tylko kwestią czasu?

Proponowana zmiana wymagałaby ogromnego przygotowania i wielkich nakładów. W Polsce nie ma nawet jednolitego systemu informacji o nieruchomościach. Aby zająć się zmianami w podatkach, trzeba najpierw uporządkować ewidencję gruntów i budynków oraz usprawnić przepływ danych między np. ewidencją gruntów i budynków, księgami wieczystymi oraz rejestrami PESEL i REGON.

²³ Założenia krajowej polityki miejskiej do roku 2020. Projekt, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 20 lipca 2012. Projekt przyjęto przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 16 lipca 2013 r.

W celu wyznaczenia wartości podatku katastralnego należałoby przeprowadzić wycenę nieruchomości, którą określa się jako powszechną taksację nieruchomości. Z pewnością proces ten wymagałby zreformowania przepisów dotyczących opodatkowania nieruchomości, co wiąże się z dużymi kosztami.

Dodatkowo zmiana taka, mogłaby spowodować duże niezadowolenie społeczeństwa. Zdolność do płacenia podatku katastralnego budzi największe emocje w przypadku gospodarstw domowych i ich zasobów mieszkaniowych. W Polsce mieszkanie lub dom jest bowiem najważniejszym aktywem trwałym dla przeciętnego gospodarstwa domowego. Wprowadzenie podatku katastralnego byłoby najbardziej dotkliwe dla mniej zamożnych gospodarstw. Dotyczyłoby to zarówno tych, którzy posiadają własną nieruchomość, jak i tych którzy mieszkanie lub dom wynajmują (tendencja do przerzucenia części podatku na najemców). Nie zawsze dochody powiązane są z posiadanym majątkiem. Istnieje znaczna grupa ludzi, którzy dysponują majątkiem o znacznej wartości, choć nie posiadają wysokich, a nawet średnich dochodów. Do grupy takiej należą osoby, które posiadają nieruchomości będące dorobkiem całego życia lub dziedziczone z pokolenia na pokolenie (emeryci, renciści).

Choć rząd oficjalnie zaprzecza by planował wprowadzenie podatku katastralnego, w wypowiedziach polityków oraz ekspertów temat ten wywołuje burzliwe dyskusje – nie „czy” tylko „w jakiej formie” podatek powinien zostać wprowadzony. Coraz częściej słyszy się propozycje aby podatek katastralny płacony był od drugiej lub trzeciej nieruchomości. Kolejną propozycją jest zwolnienie z podatku nieruchomości stanowiącej główne miejsce zamieszkania.

Wśród najczęściej wymienianych argumentów za wprowadzeniem podatku katastralnego są:

- korzystny wpływ na równowagę bilansową budżetu państwa;
- większe wpływy do budżetu samorządów terytorialnych, które mogłyby być przeznaczone na rozwój miast, racjonalną gospodarkę przestrzenną;
- ograniczenie szarej strefy w obrocie nieruchomościami;
- walka ze spekulacją na rynku mieszkaniowym, większa dostępność mieszkań, mniej popularne stałoby się nabycie kilku mieszkań jako lokaty kapitału;
- zagospodarowanie lub rozbiórkę nieużywanych obecnie nieruchomości (przetrzymywanie takich budynków byłoby nieopłacalne dla właścicieli);

- ożywienie rynku nieruchomości – właściciele, których nie będzie stać lub nie będą chcieli uiszczać opłaty za nieruchomości o wysokiej wartości, mogliby zdecydować się na ich sprzedaż;
- proporcjonalnie rozłożenie obciążeń w zależności od lokalizacji nieruchomości.

Z kolei za możliwe wady wiążące się z wprowadzeniem podatku katastralnego uznać można:

- stworzenie i wprowadzenie podatku jest kosztownym przedsięwzięciem;
- odpływ kapitału z gmin i powstanie dysproporcji między gminami dużymi, miejskimi, bogatymi a małymi, wiejskimi i biednymi;
- wyższa kwota podatku do zapłacenia może spowodować wzrostu ceny wynajmu oraz ogólny wzrost cen nieruchomości;
- powstanie zaległości podatkowych oraz problemy ze ściągalnością podatków;
- zniechęcenie do inwestowania w nieruchomości (ulepszeń, remontów) obawiając się wzrostu ich wartości, a zarazem – kwoty podatku.

Podsumowanie

Pomimo odłożenia w chwili obecnej, decyzji o wprowadzeniu podatku katastralnego w Polsce, powrót do publicznej dyskusji na ten temat jest tylko kwestią czasu. Rekomendacje europejskich organizacji również przybliżają Polskę do wprowadzenia podatku *ad valorem*.

Reformy opodatkowania nieruchomości nie można jednak wprowadzić bez symulacji ekonomicznych, które wskazywałyby konsekwencje finansowe wdrożenia nowych rozwiązań. Zarówno z punktu widzenia gmin i ich dochodów, jak i podatników i obciążeń na nich spoczywających. Bez tego typu wyliczeń, wdrożenie nawet najlepszych propozycji zmian jest bardzo trudne.

Szybkie wdrożenie reformy nie jest również możliwe, ponieważ w celu wyznaczenia wartości podatku katastralnego należałoby przeprowadzić w Polsce wycenę nieruchomości, którą określa się jako powszechną taksację nieruchomości. Proces ten wymagałby zreformowania przepisów dotyczących opodatkowania nieruchomości, co wiąże się z dużymi kosztami i ogromnym nakładem pracy całej administracji. Konieczne byłoby również wdrożenie systemu ewidencji podatkowej oraz ewidencji gruntów i budynków, aby móc prawidłowo egzekwować należności. Wprowadzeniu reformy nie sprzyja również małe poparcie społeczne.

Literatura

- [1] Abraham B., *Danegeld – from Danish Tribute to England Land Tax: The Evolution of Danegeld from 991 to 1086*, w: *Studies in the History of Tax Law*, J. Tiley (red.), Vol. 6, Hart Publishing, Oxford 2013.
- [2] Bień A., *Kataster i podatek od nieruchomości*, „Monitor Podatkowy” 1995, nr 2.
- [3] Davis N., *Wyspy. Historia*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2003.
- [4] Dekret Naczelnika Państwa z 29 stycznia 1919 r. o jednorazowej daninie od nieruchomości i majątków w kapitale, Dz. P. z 1919 r. nr 11, poz. 128.
- [5] Dekret z dnia 20 maja 1955 r. o podatkach i opłatach terenowych, Dz. U. nr 21, poz. 136, art. 8.
- [6] Hycner R., Mika M., *System KW w Polsce – analiza stanu istniejącego w aspekcie katastru nieruchomości*, „Geodezja” 2000, t. 6, z. 1.
- [7] Głuszak M., Marona B., *Podatek katastralny. Ekonomiczne uwarunkowania reformy opodatkowania nieruchomości*, Wyd. Poltext, Warszawa 2015.
- [8] Mika M., *Historia katastru polskiego*, „Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich” 2010, nr 6.
- [9] Nowecki G., *Wycena nieruchomości dla celów podatkowych*, „Przegląd Podatkowy” 1996, nr 8.
- [10] Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, wyd.3 zm., Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2013.
- [11] Walkowski G. K., *System polskiego prawa podatkowego w praktyce, t. VII, Źródła polskiego prawa podatkowego, cz. 4, Podatki w dwudziestoleciu międzywojennym (1918 – 1939)*, WALKOWSKI, Bydgoszcz 2013.
- [12] Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454).
- [13] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2005 r. w sprawie powszechnej taksacji nieruchomości (Dz. U. Nr 131, poz. 1092).
- [14] Ustawy z dnia 26 lutego 1951 r. o podatkach terenowych, Dz. U. nr 14, poz. 1908, 109 i 110.
- [15] Ustawa z dnia 19 grudnia 1975 r. o niektórych podatkach i opłatach terenowych (Dz. U. Nr 45, poz. 229 ze zm.).
- [16] Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej (Dz. U. Nr 7, poz. 55).
- [17] Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 333).
- [18] Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 12, poz. 50 ze zm.).
- [19] Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 ze zm.).
- [20] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r., poz. 782 ze zm.).
- [21] Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 888).
- [22] Założenia krajowej polityki miejskiej do roku 2020. Projekt, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 20 lipca 2012. Projekt przyjęto przez Radę Ministrów na posiedzeniu w dniu 16 lipca 2013 r.
- [23] <http://www.domesdaymap.co.uk/>

Streszczenie

Podatek katastralny to jeden z systemów opodatkowania nieruchomości, w którym jego wysokość zależy od wartości nieruchomości. Obowiązujący obecnie w Polsce podatek od nieruchomości, podatek rolny i leśny zastąpiony zostałby podatkiem ad valorem. W artykule omówiono historię, istotę i specyfikę podatku katastralnego. Przedstawiono system podatku od nieruchomości obowiązujący obecnie w Polsce. Wskazano konieczne działania, które należy podjąć w celu zmiany systemu opodatkowania. Zaprezentowano zalety i wady wprowadzenia podatku ad valorem.

Streszczenie

Podatek, ad valorem, nieruchomości, kataster, taksacja.