

# OPODATKOWANIE NIERUCHOMOŚCI W POLSCE – SYMULACJA ZMIANY NA PODATEK KATASTRALNY

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-116-3/12>

Joanna Dąbrowska

studentka Uniwersytetu Ekonomicznego  
w Poznaniu  
[joanna.dabrowska3@gmail.com](mailto:joanna.dabrowska3@gmail.com)

Agnieszka Górka

studentka Uniwersytetu Ekonomicznego  
w Poznaniu  
[agnieszkagorska941@gmail.com](mailto:agnieszkagorska941@gmail.com)

## Property tax in Poland – simulation of cadastral tax reform

Abstract

**Purpose:** For many years, there has been talk of a real estate tax reform that could positively affect the financial situation of local governments. The aim of the study is to assess the fiscal efficiency of real estate tax on the example of four selected communes located in the Kujawsko-Pomorskie voivodeship.

**Design/methodology/approach:** At the beginning, the current structure of the analysed tax is shown. Then, the structure of revenues of local government units was presented and the importance of revenues from real estate tax was indicated. Cadastral tax has been defined and its essence explained. The advantages and disadvantages of *ad valorem* tax, both from the taxpayer's and the commune's point of view, have been identified. In order to achieve the aim of the study, the authors used a simplified simulation of a few selected real estates from given communes. Different percentages were used to determine the potential income in an *ad valorem* tax situation. The basis for the analysis is the literature on the subject, legal acts, statistical data and conclusions from the study.

**Findings:** The result of the considerations described is the assessment of the effectiveness of the real estate tax reform implementation.

**Keywords:** property tax, cadastral tax, municipality, municipality income.

## Wstęp

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne na rzecz mieszkańców danych obszarów. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, która wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego niez-

### Sugerowane cytowanie:

Dąbrowska, J. i Górka, A. (2022). Opodatkowanie nieruchomości w Polsce – symulacja zmiany na podatek katastralny. W: E. Małecka-Ziemińska (red.), *Podatki w ujęciu retrospektywnym i perspektywnym* (s. 226–250). Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.  
<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-116-3/12>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

strzeżone dla innych jednostek (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 164). Wyróżnia się gminy wiejskie, wiejsko-miejskie i miejskie, w tym miasta na prawach powiatu. Budżet gmin stanowią dochody i wydatki oraz przychody i rozchody. Jednym z takich dochodów są wpływy z podatku od nieruchomości (PON) i dlatego zmiany wprowadzane w jego konstrukcji mają swoje odzwierciedlenie również w budżetach gmin.

Do większych wyzwań jednostek samorządu gminnego należy znalezienie wydajnych i wystarczających źródeł finansowania ich zadań. Ostatnie lata nie sprzyjają wzrostowi dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, lecz wręcz je uszczuplają (np. zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych w 2019 r. czy sytuacja wywołana pandemią COVID-19), natomiast wydatki nieprzerwanie rosną. Reforma podatku od nieruchomości mogłaby poprawić sytuację finansową gmin, a tym samym wynik sektora finansów publicznych. Budżety gminne potrzebują dochodu, który byłby stabilny i wydajny fiskalnie, by gminy mogły w sposób należyty wykonywać zadania publiczne. Podatek od nieruchomości jest drugim najbardziej wydajnym dochodem budżetów gmin, zaraz po podatku dochodowym od osób fizycznych. Wpływy z podatku stanowią ok. 1/4 dochodów własnych gminy (tabela 2), a jego modyfikacja z systemu powierzchniowego na katastralny (*ad valorem*) mogłaby to poprawić. Nie bez powodu uważa się, że jednym z najważniejszych pozytywnych aspektów wprowadzenia podatku *ad valorem* byłby wzrost dochodów gmin.

Najważniejszą funkcją podatków jest funkcja fiskalna (Głuszak i Marona, 2015, s. 37). Polega ona na zagwarantowaniu państwu lub innemu związkowi publicznoprawnym środków pieniężnych, które są niezbędne do wykonywania zadań publicznych na należytych poziomach, a tym samym do poprawy jakości życia ludności i rozwoju terenów gminnych. Obecny, powierzchniowy system opodatkowania nieruchomości nie sprzyja pełnej realizacji tej funkcji. Aktualna konstrukcja podatku jest przestarzała, nieelastyczna i nie sprzyja powiększaniu dochodów gmin (Kopyściańska, 2016, s. 387–388).

Celem rozdziału jest ocena wydajności fiskalnej podatku od nieruchomości na przykładzie czterech wybranych gmin położonych w województwie kujawsko-pomorskim. Ocena została dokonana w dwóch wariantach: według aktualnej konstrukcji podatku (opartej na powierzchni nieruchomości) oraz przy założeniu pobierania podatku według wartości nieruchomości. Przyjęto przy tym hipotezę, że pobór podatku od nieruchomości według ich wartości spowoduje wzrost obciążeń poszczególnych nieruchomości, a tym samym wzrost dochodów budżetów. Wybór podanych gmin jako obszaru badań nie jest przypadkowy, są to bowiem różnorodne jednostki. Przeanalizowane zostały gminy każdego typu: wiejskie, wiejsko-miejskie, miejska i miasto na prawach powiatu. Ponadto w tych regionach znajduje się centrum interesów życiowych autorek rozdziału.

Opracowanie składa się z dwóch głównych części. W pierwszej scharakteryzowano obecne opodatkowanie nieruchomości i dochody gmin, natomiast w drugiej podatek katastralny wraz z symulacjami dochodów.

## 1. Obecna konstrukcja podatku od nieruchomości

W Polsce przedmiotami podatku od nieruchomości, do których stosowany jest system powierzchniowy, są: grunty, budynki lub części budynków (Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r., art. 2 ust. 1).

Przy opodatkowaniu wykorzystywanych w działalności gospodarczej budowli lub ich elementów przyjmuje się ich wartość jako podstawę opodatkowania, a nie powierzchnię.

Wysokość stawek podatkowych obowiązujących w danej gminie ustala rada gminy w drodze uchwały, jednak nie mogą być one wyższe niż stawki ogłoszone na dany rok przez ministra finansów. Stawki z 2021 r. zostały zamieszczone w tabeli 1.

Budowle wykorzystywane w działalności gospodarczej są jedynymi elementami podlegającymi PON, których podstawą opodatkowania jest wartość. Od 2003 r. według art. 5 ust. 2–4 Ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych stawki mogą zostać zróżnicowane przez radę gminy według takich kryteriów, jak: lokalizacja, stan techniczny czy wiek budynku. Są to cechy, które mają duży wpływ na wartość nieruchomości, więc wprowadzenie możliwości takiego różnicowania stawek można uznać za krok w stronę podatku *ad valorem*.

## 2. Wysokość i struktura dochodów w wybranych gminach województwa kujawsko-pomorskiego

Dochody jednostek samorządu terytorialnego według źródeł ich pochodzenia dzieli się na: dochody własne, subwencję ogólną oraz dotacje celowe z budżetu państwa (Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r., art. 3).

Na podstawie Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego do dochodów własnych gmin zalicza się również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT).

**Tabela 1. Ustawowe stawki podatku od nieruchomości na rok 2021**

<b>Przedmiot opodatkowania</b>	<b>Stawka podatku</b>
<b>Grunty</b>	
a) Związane z działalnością gospodarczą, bez względu na ich sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków	0,99 zł od 1 m <sup>2</sup>
b) Pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami płynącymi jezior i zbiorników sztucznych	4,99 zł od 1 m <sup>2</sup>
c) Pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej działalności pożytku publicznego	0,52 zł od 1 m <sup>2</sup>
d) Niezabudowane dotyczące rewitalizacji, wspomniane w Ustawie z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, oraz znajdujące się na obszarach, w których miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje budowę lokali mieszanych, usługowych lub o mieszanym przeznaczeniu i od czasu stworzenia planu minęły 4 lata, a nie ukończono budowy	3,28 zł od 1 m <sup>2</sup>
<b>Od budynków lub ich części</b>	
a) Mieszkalnych	0,85 zł od 1 m <sup>2</sup> powierzchni użytkowej
b) Związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej	24,84 zł od 1 m <sup>2</sup> powierzchni użytkowej
c) Zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym	11,62 zł od 1 m <sup>2</sup> powierzchni użytkowej
d) Związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajętych przez podmioty udzielające tych świadczeń	5,06 zł od 1 m <sup>2</sup> powierzchni użytkowej
e) Pozostałych, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	8,37 zł za 1 m <sup>2</sup> powierzchni użytkowej

Źródło: (Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r.).

Gminy uzyskują dochody własne z wpływów z (Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r., art. 4):

- a) podatków, w tym z podatku od nieruchomości, podatku rolnego i leśnego, podatku od środków transportowych, podatku dochodowego od osób fizycznych (opłacanego w formie karty podatkowej), podatku od spadków i darowizn oraz od czynności cywilnoprawnych;

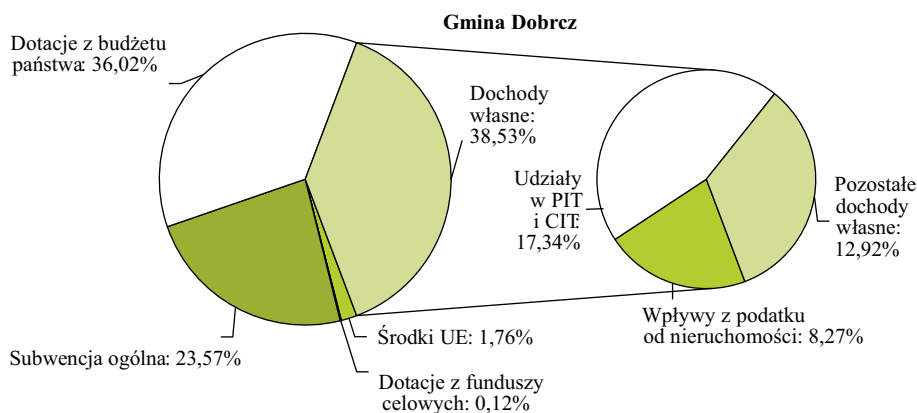
- b) opłat, w tym z opłaty skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowskiej, od posiadania psów, reklamowej i eksploatacyjnej oraz innych opłat stanowiących dochody gminy;
- c) gminnych jednostek budżetowych i gminnych zakładów budżetowych w wysokości uzyskiwanych przez nie dochodów;
- d) majątku gminy;
- e) darowizn, spadków i zapisów na rzecz gminy;
- f) kar pieniężnych i grzywien;
- g) realizacji zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami w wysokości 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa;
- h) odsetek od pożyczek udzielanych przez gminę;
- i) odsetek od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy;
- j) odsetek od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy;
- k) dotacji z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego;
- l) innych dochodów należnych gminie.

Do badania wybrano cztery gminy: Dobrcz, Koronowo, Grudziądz i Bydgoszcz. Są to jednostki samorządowe różnego typu, tj. kolejno gmina: wiejska, wiejsko-miejska, miejska i miasto na prawach powiatu. Aby zachować jednorodność, wybrano jednostki położone na terenie województwa kujawsko-pomorskiego, czyli podlegające porównywalnym czynnikom i właściwościom terytorialnym.

Wydajność poszczególnych dochodów w gminach różnego typu jest odmienna. Na rysunkach od 1 do 4 przedstawiono dane o strukturze dochodów wybranych gmin w 2020 r.

Analizując strukturę dochodów gminy wiejskiej Dobrcz, można stwierdzić, że wpływy z dochodów własnych są bardzo istotne dla budżetu tej gminy, bo wynoszą blisko 25 mln zł i stanowią aż 38,53% dochodów ogółem. Ich kwota przekracza wpływy z dotacji z budżetu państwa. Wpływy z PON to drugie w kolejności świadczenie przynoszące największe dochody zaraz po udziale gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych. W 2020 r. dochody z PON wyniosły 5 422 254,81 zł, co stanowiło 8,27% wszystkich dochodów, podczas gdy dochody z PIT i CIT stanowiły 17,34% dochodów ogółem. W dochodach własnych rozpatrywany podatek stanowił 21% i aż 60% dochodów z podatków i opłat lokalnych.

Na rysunku 2 przedstawiono strukturę dochodów gminy miejsko-wiejskiej Koronowo w 2020 r. W tym wypadku również można stwierdzić, że wpływy z dochodów własnych są najważniejsze dla badanej jednostki samorządu terytorialnego. W gminie Koronowo sięgały one 54 mln zł i stanowiły aż 41,6% dochodów ogółem. Ich udział w tych dochodach był największy, przekraczał

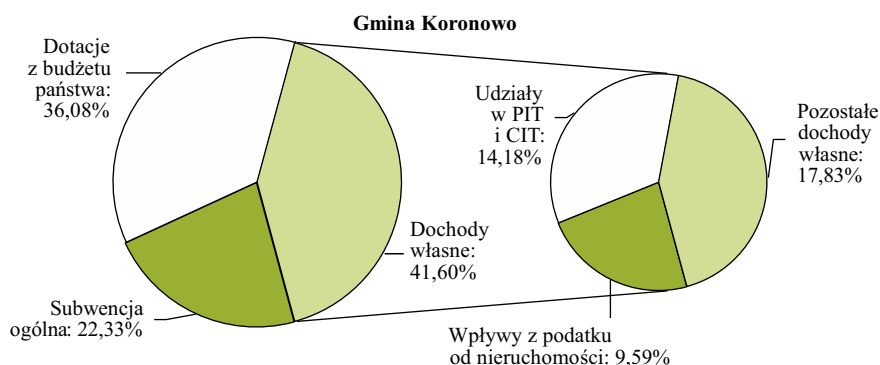


**Rysunek 1. Struktura dochodów gminy Dobrcz w 2020 roku**

Źródło: opracowanie własne na podstawie Zarządzenia nr 12/2021 Wójta Gminy Dobrcz z dnia 31 marca 2021 r.

o 7 mln wpływy z dotacji z budżetu państwa, które plasują się na drugim miejscu. Na rysunku 2 ukazana została również struktura dochodów własnych. Można zauważyć, że na drugim miejscu jest także ulokowany PON. Wpływy z tego podatku wyniosły 12 559 453,35 zł, co stanowiło 9,59% wszystkich dochodów, a dochody z PIT i CIT – 14,18% dochodów ogółem. Podatek od nieruchomości stanowił 23% dochodów własnych ogółem i aż 71% wpływów z podatków i opłat lokalnych.

Rysunki 3 i 4 przedstawiają strukturę dochodów dwóch gmin miejskich. W obu gminach stwierdzono największy udział dochodów własnych w dochodach ogółem. W przypadku Grudziądza było to 246,56 mln zł, co daje 37,72%, a w przypadku Bydgoszczy – 1,24 mld zł, co stanowiło aż 52%

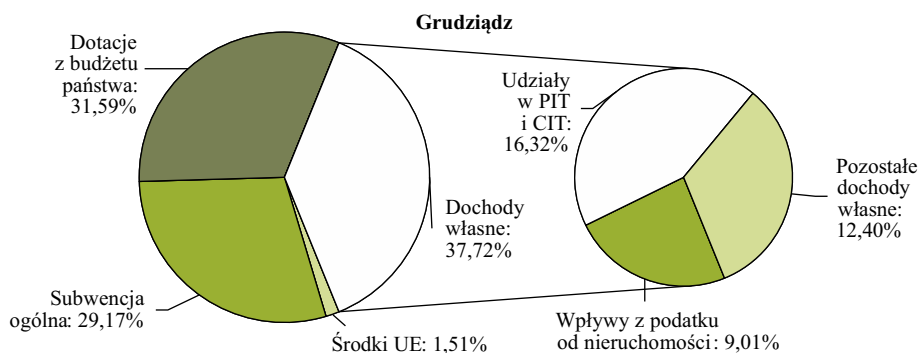


**Rysunek 2. Struktura dochodów gminy Koronowo w 2020 roku**

Źródło: opracowanie własne na podstawie Zarządzenia nr OR-S.0050.54.2020 Burmistrza Koronowa z dnia 25 marca 2020 r.

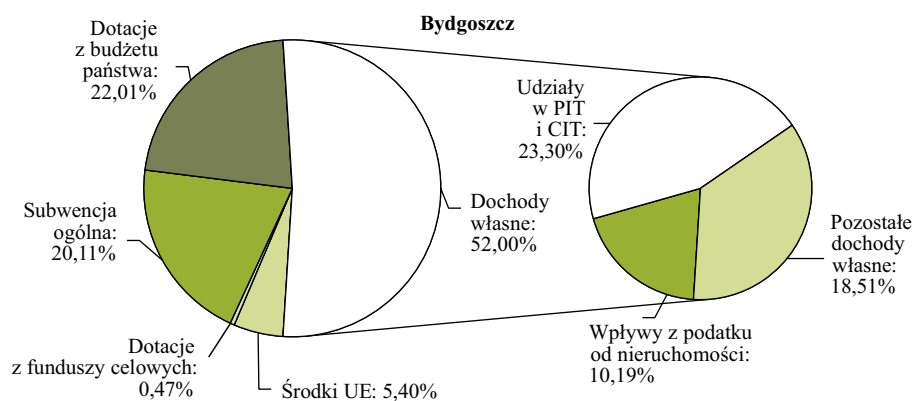
łącznych wpływów. Dotacje z budżetu państwa dla tych gmin wynosiły kolejno 206,5 mln zł i 524 mln zł. Niezmiennie PON plasuje się na drugim miejscu jako źródło dochodów gmin. Wpływy z podatku od nieruchomości w Grudziądzu stanowiły 58 892 109,6 zł, czyli 9,01% wszystkich dochodów, 24% dochodów własnych ogółem i 58% wpływów z podatków i opłat lokalnych. W Bydgoszczy dochody z tego tytułu stanowiły 242 637 634,40 zł, czyli 10,19% wszystkich dochodów, 20% dochodów własnych ogółem i 62% wpływów z podatków i opłat lokalnych.

W związku z tym, że rok 2020 był rokiem bardzo specyficznym z uwagi na pandemię COVID-19, dodatkowo porównano udział PON w dochodach własnych i ogółem gmin według ich rodzajów w latach 2012–2019 (tabela 2).



**Rysunek 3. Struktura dochodów gminy Grudziądz w 2020 roku**

Źródło: opracowanie własne na podstawie Zarządzenia nr 151/21 Prezydenta Grudziądza z dnia 31 marca 2021 r.



**Rysunek 4. Struktura dochodów gminy Bydgoszcz w 2020 roku**

Źródło: opracowanie własne na podstawie Zarządzenia nr 190/2021 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 30 marca 2021 r.

**Tabela 2. Udział podatku od nieruchomości w dochodach gmin w latach 2012–2019 (%)**

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Udział podatku od nieruchomości w dochodach własnych</b>								
Gminy miejskie	28,8	28,9	27,8	27,5	27,1	26,5	25,0	23,8
Gminy wiejskie	27,9	28,3	27,6	26,9	27,4	27,4	25,7	23,5
Gminy miejsko-wiejskie	30,4	30,7	29,7	29,8	29,3	29,3	27,8	25,9
<b>Udział podatku od nieruchomości w dochodach ogółem</b>								
Gminy ogółem	13,5	14,2	14,0	14,0	12,4	12,0	11,4	10,6

Źródło: (Rada Ministrów [RM], 2013; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; 2019; 2020).

Analizując tabelę 2, można wnioskować, że wpływ z podatku od nieruchomości, zarówno w dochodach własnych, jak i ogółem gmin, charakteryzują się trendem malejącym. W Bydgoszczy i Grudziądzu, gminach typowo miejskich, w roku 2019 podatek od nieruchomości w dochodach własnych wynosił odpowiednio 34,9% i 16,5%. Wpływy z PON w Bydgoszczy wynosiły o 11,1 punktu procentowego (p.p.) więcej niż udział ogólny PON w gminach miejskich w Polsce, natomiast w Grudziądzu o 7,3 p.p. mniej. W Dobrczu wpływy z PON w dochodach własnych stanowiły 21,2%, jedynie o 2,3 p.p. mniej w stosunku do średniej gmin wiejskich. W gminie Koronowo wpływy z PON stanowiły 21,5% dochodów własnych, czyli o 4,4 p.p. mniej niż średnio w gminach miejsko-wiejskich w 2019 r. Analizując przeciętne środki finansowe pochodzące z PON w dochodach ogółem wszystkich gmin oraz opisane wcześniej struktury dochodów badanych gmin, można dojść do wniosku, że każda ze zbadanych gmin charakteryzuje się mniejszym udziałem PON, niż wynosi średnia krajowa. Największa różnica wystąpiła w Grudziądzu (mniej o 3,1 p.p.), następnie w Dobrczu (mniej o 2,6 p.p.), Koronowie (0,7 p.p.) i w Bydgoszczy (0,5 p.p.).

### 3. Zalety i wady podatku katastralnego w Polsce

Czynnikami, które powodują zróżnicowanie w ujęciu bezwzględny i w przeliczeniu na jednego mieszkańca wpływów z podatku od nieruchomości do budżetów gmin, są: wielkość (powierzchnia) danej gminy i jej typ (wiejska, miejsko-wiejska, miejska, w tym miasto na prawach powiatu), liczba zamieszkujących ją mieszkańców i liczba aktywnych podmiotów gospodarczych na jej obszarze. Nie bez znaczenia jest także zamożność mieszkańców. Im więcej jest podatników, im większe mają nieruchomości oraz im bardziej wartościowe są należące do nich budowle na terenie gminy, tym większe są dochody własne z podatku od



Tabela 3. Zalety podatku od wartości nieruchomości

Z punktu widzenia podatnika	Z punktu widzenia gminy
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Świadczenia proporcjonalnie obciążające podatników – jeśli weźmiemy pod uwagę dwie nieruchomości o tym samym metrażu, to właściciel domu o większej wartości będzie płacił proporcjonalnie większy podatek, co będzie sprawiedliwe względem tych podatników, których domy mają mniejszą wartość (Jasińska i Preweda, 2017, s. 3).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Większe dochody dla gmin – podatek <i>ad valorem</i> raczej będzie (a przynajmniej tak się domniemywa), jak zmieni się podstawę, efektywnym i stabilnym źródłem finansów dla gmin. Większe wpływy pokrywałyby wzrastające koszty działalności gmin (Jasińska i Preweda, 2017, s. 3).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Jeśli nastąpi połączenie trzech podatków i wprowadzenie jednego podatku <i>ad valorem</i>, podatnik będzie miał tylko jedno zobowiązanie, a za tym idzie – mniej obowiązków.</li> <li>– Podatek oparty na wartości mógłby pomóc dostrzec podatnikom, że płacone przez nich podatki lokalne są wydatkowane na zaspokajanie ich potrzeb, że większe wpływy z tytułu opodatkowana dadzą gminom większe możliwości wykonywania zadań publicznych o wyższym standardzie. Podatnicy mieliby poczucie, że płacenie tych świadczeń ma sens i przynosi im korzyści (Gnat, 2016, s. 371–380).</li> <li>– Zwiększenie dostępności mieszkań i domów na rynku nieruchomości (Rek, 2021).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Uregulowanie kwestii własności i praw dotyczących nieruchomości (Niezurawski i Sobków, 2016, s. 316–318).</li> <li>– Lepsze zagospodarowanie powierzchni – wzrost obciążeń dotyczący nieruchomości wywołany zmianą metody będzie korzystnie wpływał na strukturę budynków w miastach, a szczególnie w centrach, gdzie kwota podatku katastralnego będzie największa. Właściciele zaczną wykorzystywać lokale i działki, które do tej pory były niezagospodarowane. Będzie to również impuls do pozbycia się budynków i budowli nieużywanych oraz nienadających się do remontu i dalszego użytkowania. Rozbiórka tych nieruchomości oczyści przestrzeń w miastach i umożliwi wybudowanie nowych lokali. Ponadto likwidacja budynków popadających w ruinę przyczyni się do poprawy krajobrazu miasta (Jasińska i Preweda, 2017, s. 3).</li> <li>– Uproszczenie systemu podatkowego dzięki połączeniu podatku rolnego, leśnego i od nieruchomości. Być może (wszystko zależy od konstrukcji) nie trzeba będzie spierać się o to, kiedy mamy do czynienia z budynkiem, a kiedy z budowlą.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie publikacji wymienionych w tabeli.

nieruchomości (Pindyk, 2014, s. 184). Jednak przestarzała konstrukcja, skupiająca się głównie na powierzchni, pociąga za sobą bardzo małą wydajność finansową, a przecież podatek powinien przede wszystkim spełniać funkcję fiskalną oraz stanowić stabilne i pewne źródło dochodu.

Wprowadzenie podatku od nieruchomości opartego na wartości powinno zostać poprzedzone wykonaniem powszechnej taksacji, mającej na celu określenie wartości nieruchomości. W większości państw Unii Europejskiej wybiera

Tabela 4. Wady podatku od wartości nieruchomości

Z punktu widzenia podatnika	Z punktu widzenia gminy
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wzrost kosztów wynajmu mieszkań i innych lokali, spowodowany tym, że właściciele inwestujący w swoje posiadłości poprzez wynajmowanie ich innym podmiotom będą chcieli wynagrodzić sobie płacenie wyższych kwot podatku, podwyższając opłaty swoim najemcom.</li> <li>• Większe obciążenia podatkowe mogą zniechęcać inwestorów do inwestycji i wynajmowania nieruchomości. Mogą również wpływać na ilość środków, które wydają właściciele na inwestycje w nieruchomości, ich remonty i modernizacje. Właściciele nie będą się starać zwiększać wartości wynajmowanych posiadłości (Rek, 2021).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bardziej skomplikowane obliczenia kwoty podatku, nieopierające się już na technicznej wielkości, jaką jest powierzchnia nieruchomości wyrażona w metrach kwadratowych. Informacje o metrażu nieruchomości łatwiej i taniej uzyskać (obowiązują dane wynikające z ewidencji gruntów i budynków), a podatek znacznie szybciej obliczyć. Obecnie powierzchnię nieruchomości mnoży się jedynie przez stawkę. W przypadku świadczenia <i>ad valorem</i> należy oszacować wartość budynku, lokalu, gruntu i odnieść ją do odpowiedniej stawki lub nawet kilku stawek (Polny, 2014, s. 45).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• By przeprowadzić reformę, trzeba przygotować do niej odpowiednie warunki, m.in. stworzyć odpowiednią ewidencję nieruchomości (kataster), co jest kosztowne. Koszty te szacuje się na 2 mld zł, co przekracza możliwości pojedynczych gmin, a nawet stanowi wyzwanie dla państwa. Szacuje się, że coroczne uaktualnianie katastru i zapewnienie odpowiedniego systemu informatycznego kosztowałoby 155 mln zł (Polny, 2014, s. 45).</li> <li>• Wadą jest również to, że wartość nieruchomości zmienia się, stąd pojawia się potrzeba jej aktualizowania. Nie można odwlekać aktualizacji, ponieważ wielkość podatku powinna jak najbardziej oddawać stan rzeczywisty, ale nie można również aktualizować wartości zbyt często, by nie tworzyć dużych kosztów. Sugeruje się, aby wartość posiadłości sprawdzać raz na 4–6 lat (Polny, 2014, s. 45).</li> <li>• Duże koszty poboru podatku <i>ad valorem</i> w porównaniu do podatku opierającego się na powierzchni (Polny, 2014, s. 45),</li> <li>• Pogłębienie dysproporcji dochodowej między gminami biednymi a bogatymi (Rek, 2021).</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie publikacji wymienionych w tabeli.

się jako podstawę opodatkowania wartość rynkową nieruchomości, definiowaną jako cena nieruchomości uzyskiwana przez nią w obrocie (cena sprzedaży, wartość odtworzeniowa, zdyskontowane dochody), lub wartość czynszową, bazującą na przypuszczalnym dochodzie, jaki przyniosłaby nieruchomość, gdyby została wynajęta w standardowo przyjętych warunkach (Felis, 2013, s. 4). Niezbędne byłoby również stworzenie odpowiedniej ewidencji, tzw. katastru nieruchomości, w którym zawarta byłaby m.in. oszacowana podczas taksacji wartość nieruchomości. Obejmowałby on wszystkie nieruchomości pod względem fizycznym, ekonomicznym i prawnym (Kańduła i Kotlińska, 2007, s. 556). Kataster w Polsce co do zasady powinien opierać się na pięciu regułach (Ciak i Wąsiewicz, 2014, s. 8–17):

- a) powszechności – wszystkie grunty, budynki i budowle w Polsce powinny być w nim zawarte;
- b) jednolitości – każda działka musi być wpisana do katastru tą samą metodą;
- c) zupełności – wszystko, co zostało wpisane do katastru, powinno być kompletne i w razie występowania zmian aktualizowane;
- d) jawności – zebrane wiadomości o gruntach powinny być podane do informacji publicznej, a dane podmiotowe wydawane za opłatą lub nieodpłatnie;
- e) wiarygodności – dane muszą być zgodne z rzeczywistością.

Decydując się na zmianę metody obliczania podatku, należałoby rozważyć argumenty za i przeciw z tabel 3 i 4. Obie metody wymiaru podatku od nieruchomości mają zarówno swoich zwolenników, jak i przeciwników. Jednak w większości państw Unii Europejskiej zdecydowano się na podatek od wartości i ich doświadczenia dowodzą, że jest on sprawiedliwszy i bardziej efektywny, co ceni się w nim najbardziej.

#### **4. Symulacja zmian obciążeń podatkowych wybranych nieruchomości**

Podstawowym celem rozdziału jest ocena wydajności fiskalnej podatku od nieruchomości, dlatego przeprowadzono symulację, jak zmiana konstrukcji PON wpływa na wysokość dochodów własnych w czterech wybranych gminach. W celu zróżnicowania badanej próby zostały przeanalizowane gminy każdego typu: wiejskie, wiejsko-miejskie, miejska oraz miasto na prawach powiatu. Symulacja jest uproszczona, pominięto bowiem zasady ustalenia wartości nieruchomości i ewentualne zwolnienia. W badaniu zakłada się, że wartość nieruchomości pozostanie niezmienna niezależnie od metody opodatkowania. Nie udało się określić wpływu zmiany w konstrukcji tego podatku na wysokość

dochodów budżetowych tych gmin, ponieważ nie uzyskano zbiorczych danych dotyczących przedmiotów podlegających opodatkowaniu. Do symulacji w każdej z badanych gmin wybrano po 10 domów, działek i lokali mieszkalnych, z wyjątkiem jednej gminy, w której udało się uzyskać informację jedynie o 3 mieszkaniach. Próba takiej wielkości pozwala na wyciągnięcie wniosków i ma wartość poznawczą. Dane zostały pobrane 20 kwietnia 2021 r. z portalu internetowego zajmującego się handlem nieruchomościami – Otodom.pl. Dla każdej nieruchomości wyliczono aktualną kwotę podatku od nieruchomości przy zastosowaniu stawek maksymalnych obowiązujących w 2021 r. Do symulacji przyjęto stawki podatku katastralnego w wysokości 0,1%, 0,5% i 1%, wykorzystywane przez Elwirę Pindyk (2016).

W gminie Dobrcz do symulacji dobrano 3 mieszkania zamiast 10, co wynika z ich małej liczby na tym terenie. Liczba domów i działek pozostała bez zmian. Według obliczeń z tych 23 nieruchomości do budżetu gminy przy aktualnym systemie podatkowym wpłynęłoby 21 182,95 zł (tabela 5). Przy zastosowaniu podatku *ad valorem* w wymiarze 0,1% wartości nieruchomości byłyby obciążone łagodniej. Podatek z ich tytułu wyniósłby tylko 10 848,76 zł, czyli 49% mniej niż obecnie. Przy opodatkowaniu stawką 0,5% obciążenie podatkowe wyniosłoby 54 243,78 zł, co oznacza, że byłoby wyższe od aktualnego o 156,07%. Nakładając na te nieruchomości podatek w wysokości 1%, uzyskano by dochody budżetowe 108 487,55 zł i byłyby one wyższe od obecnych o 412,15%.

W gminie Koronowo aktualnie stosowany podatek dostarczyłby 18 520,13 zł dochodów własnych (tabela 6). Na tym terenie, podobnie jak w gminie Dobrcz, podatek katastralny w wysokości 0,1% wartości przyniósłby znacznie mniej środków niż obecny podatek od nieruchomości, bo jedynie 7472,80 zł, a zatem wpływy zmniejszyłyby się o 59,65%. Stawka o wysokości 0,5% wartości nieruchomości skutkowałaby dochodami o wysokości 37 363,99 zł, czyli wzrosłyby one o 101,75%, a opodatkowanie w wymiarze 1% przyniosłoby 74 727,97 zł, co równa się wzrostowi o 303,50%.

W Bydgoszczy wystąpiły najbardziej wyraźne wzrosty, jeśli chodzi o zmiany między opodatkowaniem bazującym na powierzchni i na wartości nieruchomości (tabela 7). Wpływy z bieżącej metody opodatkowania wynosiłyby 13 933,52 zł, natomiast z metody *ad valorem* przy najniższej przyjętej w badaniu stawce – 21 779,88 zł, czyli wystąpiłby wzrost o 56,31%. Stawka 0,5% dałaby 108 899,39 zł wpływu do budżetu gminy, czyli wzrost dochodów o 681,56%. Najwyższa stawka wniosłaby 217 798,77 zł, czyli nastąpiłby wzrost o 1463,13%. Zmiana procentowa między podatkiem powierzchniowym a katastralnym w żadnej innej gminie nie była tak znaczna.

Nieruchomości dobrane do symulacji w gminie miejskiej Grudziądz przyniosłoby tej gminie dochód w wysokości 22 509,22 zł (tabela 8). Przyjęcie

Tabela 5. Szacowanie podatku od nieruchomości w gminie Dobrcz

Rodzaj nieruchomości	Miejscowość	Powierzchnia mieszkalna (m <sup>2</sup> )	Powierzchnia działki (m <sup>2</sup> )	Obecna kwota podatku (zł)	Cena rynkowa (zł)	Wysokość podatku (zł) przy stawce 0,1%	Wysokość podatku (zł) przy stawce 0,5%	Wysokość podatku (zł) przy stawce 1%
Mieszkanie	Stronno	163,40	-	138,89	199 000	199	995	1 990
Mieszkanie	Dobrcz	75,41	-	64,10	259 000	259	1 295	2 590
Mieszkanie	Kotomierz	36,42	-	30,96	105 000	105	525	1 050
<b>Suma</b>				<b>233,95</b>	-	<b>563</b>	<b>2 815</b>	<b>5 630</b>
Dom	Dobrcz	512,00	3425	2 216,20	2 560 000	2560	12 800	25 600
Dom	Dobrcz	222,00	9051	4 895,22	1 300 000	1300	6 500	13 000
Dom	Dobrcz	230,00	3101	1 808,02	1 299 000	1299	6 495	12 990
Dom	Dobrcz	260,00	2388	1 462,76	949 000	949	4 745	9 490
Dom	Dobrcz	180,00	1000	673,00	850 000	850	4 250	8 500
Dom	Pyszczyń	180,00	750	543,00	690 000	690	3 450	6 900
Dom	Pyszczyń	220,00	768	586,36	409 900	409,9	2 049,5	4 099
Dom	Stronno	140,00	1600	951,00	360 000	360	1 800	3 600
Dom	Kotomierz	188,40	1500	940,14	399 000	399	1 995	3 990
Dom	Kotomierz	170,00	171	233,42	579 000	579	2 895	5 790
<b>Suma</b>				<b>14 309,12</b>	-	<b>9 395,9</b>	<b>46 979,5</b>	<b>9 395,9</b>
Działka	Wudzyn	-	1085	564,20	75 950	75,95	379,75	759,5
Działka	Wudzyn	-	3000	1 560,00	100 000	100	500	1 000
Działka	Dobrcz	-	1005	522,60	75 000	75	375	750
Działka	Borówno	-	1244	646,88	99 000	99	495	990
Działka	Borówno	-	1135	590,20	125 000	125	625	1 250
Działka	Borówno	-	1244	646,88	115 000	115	575	1 150

Działka	Nekla	-	1071	556,92	66 400	66,4	332	664
Działka	Nekla	-	844	438,88	67 500	67,5	337,5	675
Działka	Nekla	-	1055	548,60	79125	79,125	395,625	791,25
Działka	Nekla	-	1086	564,72	86880	86,88	434,4	868,8
<b>Suma</b>				<b>6 639,88</b>	-	<b>889,86 zł</b>	<b>4 449,28</b>	<b>8 898,55</b>
<b>Łącznie kwoty PON</b>			<b>obecnie</b>	<b>21 182,95</b>	<b>symulacja</b>	<b>10 848,76</b>	<b>54 243,78</b>	<b>108 487,55</b>
<b>Zmiana (%)</b>					<b>zmian</b>	<b>-49</b>	<b>156,07</b>	<b>412,15</b>

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 6. Szacowanie podatku od nieruchomości w gminie Koronowo

Rodzaj nieruchomości	Miejscowość	Powierzchnia mieszkalna (m <sup>2</sup> )	Powierzchnia działki (m <sup>2</sup> )	Obecna kwota podatku (zł)	Cena rynkowa (zł)	Wysokość podatku (zł) przy stawce 0,1%	Wysokość podatku (zł) przy stawce 0,5%	Wysokość podatku (zł) przy stawce 1%
Mieszkanie	Stopka	65,60	-	55,76	259 000	259,00	1 295,00	2 590,00
Mieszkanie	Koronowo	62,35	-	53,00	299 000	299,00	1 495,00	2 990,00
Mieszkanie	Koronowo	48,62	-	41,33	280 000	280,00	1 400,00	2 800,00
Mieszkanie	Koronowo	66,00	-	56,10	259 000	259,00	1 295,00	2 590,00
Mieszkanie	Koronowo	45,00	-	38,25	248 000	248,00	1 240,00	2 480,00
Mieszkanie	Koronowo	120,00	-	102,00	200 000	200,00	1 000,00	2 000,00
Mieszkanie	Koronowo	23,00	-	19,55	180 000	180,00	900,00	1 800,00
Mieszkanie	Nowy Jasiniec	34,00	-	28,90	114 000	114,00	570,00	1 140,00
Mieszkanie	Łąsko Wielkie	55,00	-	46,75	95 000	95,00	475,00	950,00
Mieszkanie	Krapiewo	52,70	-	44,80	150 000	150,00	750,00	1 500,00
Mieszkanie	Stopka	65,60	-	55,76	259 000	259,00	1 295,00	2 590,00
<b>Suma</b>				<b>486,43</b>	-	<b>2084,00</b>	<b>10 420,00</b>	<b>20 840,00</b>
Dom	Koronowo	156,00	140	205,40	97 000	97,00	485,00	970,00
Dom	Koronowo	120,00	233	223,16	200 000	200,00	1 000,00	2 000,00
Dom	Koronowo	35,00	771	430,67	210 000	210,00	1 050,00	2 100,00
Dom	Koronowo	120,00	233	223,16	220 000	220,00	1 100,00	2 200,00
Dom	Koronowo	108,00	288	241,56	349 000	349,00	1 745,00	3 490,00
Dom	Koronowo	785,00	500	326,73	399 000	399,00	1 995,00	3 990,00
Dom	Koronowo	130,00	900	578,50	589 000	589,00	2 945,00	5 890,00
Dom	Koronowo	174,00	2000	1 187,90	899 999	900,00	4 500,00	8 999,99
Dom	Pieczyska	100,00	300	241,00	250 000	250,00	1 250,00	2 500,00
Dom	Stary Dwór	163,00	13000	6 898,55	850 000	850,00	4 250,00	8 500,00
<b>Suma</b>				<b>10 556,63</b>	-	<b>4064,00</b>	<b>20 320,00</b>	<b>40 639,99</b>

Działka	Koronowo	-	1800	936,00	90 000	90,00	450,00	900,00
Działka	Koronowo	-	3214	1 671,28	86 000	86,00	430,00	860,00
Działka	Koronowo	-	1075	559,00	100 000	100,00	500,00	1 000,00
Działka	Koronowo	-	1000	520,00	125 000	125,00	625,00	1 250,00
Działka	Koronowo	-	3000	1 560,00	159 000	159,00	795,00	1 590,00
Działka	Koronowo	-	1057	549,64	210 000	210,00	1 050,00	2 100,00
Działka	Koronowo	-	771	400,92	228 000	228,00	1 140,00	2 280,00
Działka	Pieczyska	-	500	260,00	139 000	139,00	695,00	1 390,00
Działka	Pieczyska	-	800	416,00	96 000	96,00	480,00	960,00
Działka	Pieczyska	-	1162	604,24	91 798	91,80	458,99	917,98
<b>Suma</b>				7 477,08	-	1324,80	6 623,99	13 247,98
<b>Łącznie kwoty PON</b>			<b>obecnie</b>	<b>18 520,13</b>	<b>symulacja zmian</b>	<b>7472,80</b>	<b>37 363,99</b>	<b>74 727,97</b>
<b>Zmiana (%)</b>						<b>-59,65</b>	<b>101,75</b>	<b>303,50</b>

Źródło: opracowanie własne.



Tabela 7. Szacowanie podatku od nieruchomości w gminie miejskiej Bydgoszcz

Rodzaj nieruchomości	Miejscowość	Powierzchnia mieszkalna (m <sup>2</sup> )	Powierzchnia działki (m <sup>2</sup> )	Obecna kwota podatku (zł)	Cena rynkowa (zł)	Wysokość podatku (zł) przy stawce 0,1%	Wysokość podatku (zł) przy stawce 0,5%	Wysokość podatku (zł) przy stawce 1%
Mieszkanie	Bydgoszcz	44,00	-	37,40	259 000	259,00	1 295,00	2 590,00
Mieszkanie	Bydgoszcz	37,50	-	31,88	239 900	239,90	1 199,50	2 399,00
Mieszkanie	Bydgoszcz	28,00	-	23,80	230 000	230,00	1 150,00	2 300,00
Mieszkanie	Bydgoszcz	29,40	-	24,99	225 000	225,00	1 125,00	2 250,00
Mieszkanie	Bydgoszcz	39,18	-	33,30	207 654	207,65	1 038,27	2 076,54
Mieszkanie	Bydgoszcz	25,00	-	21,25	139 000	139,00	695,00	1 390,00
Mieszkanie	Bydgoszcz	28,80	-	24,48	165 000	165,00	825,00	1 650,00
Mieszkanie	Bydgoszcz	27,00	-	22,95	189 500	189,50	947,50	1 895,00
Mieszkanie	Bydgoszcz	28,48	-	24,21	224 992	224,99	1 124,96	2 249,92
Mieszkanie	Bydgoszcz	32,89	-	27,96	259 831	259,83	1 299,16	2 598,31
<b>Suma</b>				<b>272,21</b>	-	<b>2 139,88</b>	<b>10 699,39</b>	<b>21 398,77</b>
Dom	Bydgoszcz	46,00	300	195,10	229 000	229,00	1 145,00	2 290,00
Dom	Bydgoszcz	110,00	1000	613,50	299 000	299,00	1 495,00	2 990,00
Dom	Bydgoszcz	96,34	277	225,93	399 000	399,00	1 995,00	3 990,00
Dom	Bydgoszcz	420,00	3223	2 032,96	414 000	414,00	2 070,00	4 140,00
Dom	Bydgoszcz	160,00	700	500,00	520 000	520,00	2 600,00	5 200,00
Dom	Bydgoszcz	246,00	1000	729,10	600 000	600,00	3 000,00	6 000,00
Dom	Bydgoszcz	150,00	2000	1 167,50	760 000	760,00	3 800,00	7 600,00
Dom	Bydgoszcz	169,00	914	618,93	1 460 000	1 460,00	7 300,00	14 600,00
Dom	Bydgoszcz	275,00	672	583,19	2 200 000	2 200,00	11 000,00	22 000,00
Dom	Bydgoszcz	602,05	913	986,50	3 500 000	3 500,00	17 500,00	35 000,00
<b>Suma</b>				<b>7 652,71</b>	-	<b>10 381,00</b>	<b>51 905,00</b>	<b>10 3810,00</b>

Działka	Bydgoszcz	-	1289	670,28	399 000	399,00	1 995,00	3 990,00
Działka	Bydgoszcz	-	1595	829,40	990 000	990,00	4 950,00	9 900,00
Działka	Bydgoszcz	-	961	499,72	990 000	990,00	4 950,00	9 900,00
Działka	Bydgoszcz	-	1441	749,32	714 000	714,00	3 570,00	7 140,00
Działka	Bydgoszcz	-	982	510,64	812 000	812,00	4 060,00	8 120,00
Działka	Bydgoszcz	-	1823	947,96	1 900 000	1 900,00	9 500,00	19 000,00
Działka	Bydgoszcz	-	382	198,64	199 000	199,00	995,00	1 990,00
Działka	Bydgoszcz	-	1581	822,12	200 000	200,00	1 000,00	2 000,00
Działka	Bydgoszcz	-	671	348,92	555 000	555,00	2 775,00	5 550,00
Działka	Bydgoszcz	-	830	431,60	2 500 000	2 500,00	12 500,00	25 000,00
<b>Suma</b>				<b>6 008,60</b>	-	<b>9 259, 00</b>	<b>46 295,00</b>	<b>92 590,00</b>
<b>Łącznie kwoty PON</b>			<b>obecnie</b>	<b>13 933,52</b>	<b>symulacja</b>	<b>21 779,88</b>	<b>108 899,39</b>	<b>217 798,77</b>
<b>Zmiana (%)</b>					<b>zmian</b>	<b>56,31</b>	<b>681,56</b>	<b>1463,13</b>

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 8. Szacowanie podatku od nieruchomości w gminie miejskiej Grudziądz

Rodzaj nieruchomości	Miejscowość	Powierzchnia mieszkalna (m <sup>2</sup> )	Powierzchnia działki (m <sup>2</sup> )	Obecna kwota podatku (zł)	Cena rynkowa (zł)	Wysokość podatku (zł) przy stawce 0,1%	Wysokość podatku (zł) przy stawce 0,5%	Wysokość podatku (zł) przy stawce 1%
Mieszkanie	Grudziądz	50,65	–	43,05	340 000	340,00	1 700,00	3 400,00
Mieszkanie	Grudziądz	30,00	–	25,50	194 000	194,00	970,00	1 940,00
Mieszkanie	Grudziądz	27,89	–	23,71	145 028	145,03	725,14	1 450,28
Mieszkanie	Grudziądz	28,90	–	24,57	148 999	149,00	745,00	1 489,99
Mieszkanie	Grudziądz	45,74	–	38,88	221 839	221,84	1 109,20	2 218,39
Mieszkanie	Grudziądz	66,47	–	56,50	317 062	317,06	1 585,31	3 170,62
Mieszkanie	Grudziądz	69,60	–	59,16	299 000	299,00	1 495,00	2 990,00
Mieszkanie	Grudziądz	32,80	–	27,88	167 280	167,28	836,40	1 672,80
Mieszkanie	Grudziądz	56,73	–	48,22	299 000	299,00	1 495,00	2 990,00
Mieszkanie	Grudziądz	60,50	–	51,43	255 000	255,00	1 275,00	2 550,00
<b>Suma</b>				<b>398,89</b>	–	<b>2 387,21</b>	<b>11 936,04</b>	<b>23 872,08</b>
Dom	Grudziądz	123,94	742	491,19	450 000	450,00	2 250,00	4 500,00
Dom	Grudziądz	139,50	399	326,06	465 000	465,00	2 325,00	4 650,00
Dom	Grudziądz	200,00	1100	742,00	670 000	670,00	3 350,00	6 700,00
Dom	Grudziądz	186,21	367	349,12	424 000	424,00	2 120,00	4 240,00
Dom	Grudziądz	370,00	740	699,30	850 000	850,00	4 250,00	8 500,00
Dom	Grudziądz	120,00	750	492,00	199 000	199,00	995,00	1 990,00
Dom	Grudziądz	145,00	472	368,69	585 000	585,00	2 925,00	5 850,00
Dom	Grudziądz	93,67	519	349,50	393 414	393,41	1 967,07	3 934,14
Dom	Grudziądz	228,00	1550	999,80	1 050 000	1 050,00	5 250,00	10 500,00
Dom	Grudziądz	120,00	400	310,00	555 000	555,00	2 775,00	5 550,00
<b>Suma</b>				<b>5 127,65</b>	–	<b>5 641,41</b>	<b>28 207,07</b>	<b>56 414,14</b>

Działka	Grudziądz	-	1600	832,00	100 000	100,00	500,00	1 000,00
Działka	Grudziądz	-	1212	630,24	70 500	70,50	352,50	705,00
Działka	Grudziądz	-	15274	7 942,48	1 832 880	1 832,88	9 164,40	18 328,80
Działka	Grudziądz	-	500	260,00	32 000	32,00	160,00	320,00
Działka	Grudziądz	-	1009	524,68	68 000	68,00	340,00	680,00
Działka	Grudziądz	-	3209	1 668,68	700 000	700,00	3 500,00	7 000,00
Działka	Grudziądz	-	1231	640,12	150 000	150,00	750,00	1 500,00
Działka	Grudziądz	-	1902	989,04	249 000	249,00	1 245,00	2 490,00
Działka	Grudziądz	-	5000	2 600,00	540 000	540,00	2 700,00	5 400,00
Działka	Grudziądz	-	1722	895,44	420 000	420,00	2 100,00	4 200,00
<b>Suma</b>				16 982,68	-	4 162,38	20 811,90	41 623,80
<b>Łącznie kwoty PON</b>			<b>obecnie</b>	<b>22 509,22</b>	<b>symulacja</b>	<b>12 191,00</b>	<b>60 955,01</b>	<b>121 910,02</b>
<b>Zmiana (%)</b>					<b>zmian</b>	<b>-45,84</b>	<b>170,80</b>	<b>441,60</b>

Źródło: opracowanie własne.

podatku katastralnego w wysokości 0,1% wniosłoby 12 191,00 zł, czyli o 45,84% mniej. Stawka 0,5% profitowałaby wpływem 60 955,01 zł, a zatem wyższym o 170,80% niż w przypadku aktualnego podatku. Najwyższa wartość podatku katastralnego przyjęta w symulacji przyniosłaby 121 910,02 zł, a zatem nastąpiłby wzrost o 441,60%.

Opodatkowanie nieruchomości stawką w wysokości 0,1% z badanych nieruchomości powodowało obniżenie wpływów do budżetu od –59,65% w Koronowie do –45,84% w Grudziądzu (tabela 9). W trzech analizowanych gminach

**Tabela 9. Wpływy z podatku od nieruchomości według różnych stawek w badanych gminach**

Wyszczególnienie	Obecne stawki	Wysokość podatku przy stawce 0,1%	Wysokość podatku przy stawce 0,5%	Wysokość podatku przy stawce 1%
<b>Dobrcz</b>				
Wpływy (zł)	21 182,95	10 848,76	54 243,78	108 487,55
Zmiana (%)	–	–49,00	156,07	412,15
<b>Koronowo</b>				
Wpływy (zł)	18 520,13	7 472,80	37 363,99	74 727,97
Zmiana (%)	–	–59,65	101,75	303,50
<b>Bydgoszcz</b>				
Wpływy (zł)	13 933,52	21 779,88	108 899,39	217 798,77
Zmiana (%)	–	56,31	681,56	1463,13
<b>Grudziądz</b>				
Wpływy (zł)	22 509,22	12 191,00	60 955,01	121 910,02
Zmiana (%)	–	–45,84	170,80	441,60

Źródło: opracowanie własne.

na cztery wartości wyszła ujemna, jedynym wyjątkiem była Bydgoszcz, gdzie mimo tak niskiej stawki dochody wzrosły o 56,31%. Podatek w wysokości 0,5% wywołałby zmiany od 101,75% w Koronowie do 170,80% w Grudziądzu, a w przypadku Bydgoszczy 681,56%. Tak duże różnice między Bydgoszczą a pozostałymi badanymi gminami są spowodowane tym, że to właśnie w Bydgoszczy wystąpiły najwyższe ceny rynkowe nieruchomości dobranych do symulacji, natomiast najniższe były w gminie Koronowo. Również w przypadku stawki w wysokości 1% do Bydgoszczy wpłynęło w symulacji o 143 070,80 zł więcej niż w Koronowie. Zmiany wahały się od 303,50% w Koronowie do 1463,13% w Bydgoszczy.

Biorąc pod uwagę wyniki symulacji dla wszystkich gmin, należy stwierdzić, że pobieranie podatku według wartości rynkowej nieruchomości i stawki 0,1%

w większości gmin przyniosłoby wpływy znacznie mniejsze niż aktualnie. Póbobór podatku katastralnego według stawki 1% wartości rynkowej od każdej nieruchomości dałby badanym gminom łącznie dochody wyższe o 446 778,49 zł, czyli o 587%, niż w obecnym systemie. Taka podwyżka mogłaby zbyt obciążać mieszkańców i nie spotkać się z ich aprobatą. Spośród czterech badanych gmin najbardziej wyróżnia się gmina miejska Bydgoszcz, w której wpływy z podatku od nieruchomości wzrosłyby znacząco od 56,31% do 1463,13%, w zależności od przyjętej stawki podatku katastralnego.

## Podsumowanie

Podsumowując rozważania zawarte w tym rozdziale, należy stwierdzić, że podatek od nieruchomości jest bardzo istotnym źródłem dochodów gmin. Zajmuje on drugie miejsce pod względem wysokości wpływów budżetowych, a tym samym stanowi znaczną część dochodów ogółem (ok. 10,6%) i dochodów własnych (ok. 23–25%) w zależności od typu gminy. Dominuje on w dochodach z podatków i opłat lokalnych (średnio stanowi 62% tych dochodów). Obecnie podatek ten jest obliczany według stawek kwotowych za 1 m<sup>2</sup> powierzchni lub powierzchni użytkowej, czyli brana jest pod uwagę jedynie powierzchnia nieruchomości (poza budowlami). Wpływy z jego tytułu są więc uzależnione od wielkości danej gminy, liczby zamieszkujących ją mieszkańców, liczby i rodzaju nieruchomości. Wielu autorów badających PON uważa, że obowiązująca konstrukcja podatku jest jednak przestarzała i podatek nie jest tak wydajny fiskalnie, jak mógłby być, gdyby był pobierany od wartości nieruchomości. Wśród zalet podatku od wartości nieruchomości wymienia się przede wszystkim większe wpływy do budżetów gmin, co z kolei wspomogłoby rozwój gmin i poprawę jakości świadczonych przez nie usług. Podatek katastralny uznawany jest za podatek efektywny i sprawiedliwy dla podatników, ponieważ zachowuje proporcjonalność względem wartości posiadanych nieruchomości. Wśród jego wad należy wymienić wysokie koszty wprowadzenia takiej zmiany oraz aktualizowania wartości ujętych w ewidencji (katastrze). Mogą występować także większe obciążenia podatkowe, których obawiają się mieszkańcy. Przeprowadzona symulacja pokazała, że zmiana tego podatku (przy przyjętych założeniach) niesłaby za sobą znaczące, pozytywne skutki dla budżetów gmin, a wysokość podatku od nieruchomości wzrosłaby diametralnie, choć nie w przypadku każdej z rozpatrywanych stawek. W przypadku stawki najniższej, wynoszącej 0,1%, dochody wzrosłyby jedynie w Bydgoszczy, a w pozostałych trzech gminach widać byłoby wyraźny ich spadek. Natomiast przy stawce 0,5% i 1% wpływy z PON wzrosły

już w każdej gminie. Nie jest jednak pewne, że podatek ten po wprowadzeniu zmian pozostałby w całości do dyspozycji gmin. Przyjęte założenie o wpływach PON do budżetów gmin może zostać zmienione wraz z reformą konstrukcji opodatkowania nieruchomości, a wpływy mogłyby zasilać częściowo Skarb Państwa zamiast w całości finansować jednostki samorządu terytorialnego. Podatek katastralny ma cechy nowoczesnego podatku. Jego wprowadzenie nie jest jednak prostym zadaniem, ale doświadczenia innych państw europejskich pokazują, że zmiana na system *ad valorem* jest czymś, co może czekać Polskę w przyszłości. PON nie został jeszcze zharmonizowany przez Unię Europejską, więc każdy kraj ma niezależność w tworzeniu tego podatku. Ponadto w lutym 2021 r. Ministerstwo Finansów poinformowało, że nie są na razie prowadzone w Polsce żadne działania mające na celu wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości.

Podejmując decyzję o reformie opodatkowania nieruchomości, nie należy jednak wzorować się całkowicie na konkretnym kraju już stosującym metodę *ad valorem*. Mimo wielu podobieństw kraje różnią się m.in. historią, strukturą gospodarczą i społeczną, toteż metody zastosowane w jednym państwie nie będą działać w innym tak samo i mogą przynieść odmienne skutki (Etel, 1998, s. 219). Podatek katastralny powinno się wprowadzić przy uwzględnieniu polskich warunków i zwyczajów, chociażby takich jak posiadanie własnej nieruchomości, nawet za cenę kredytu hipotecznego. Należałoby także wyeliminować potencjalne wady tego rozwiązania wymienione w rozdziale. Podatek *ad valorem* nie jest doskonałym rozwiązaniem, jednak jest lepszy od aktualnie stosowanego systemu (Gnat, 2021). Wprowadzenie podatku katastralnego byłoby dużym wyzwaniem i z pewnością nie wydarzy się to z dnia na dzień. Ilość niezbędnych do zaangażowania środków każe przypuszczać, że nie nastąpi to w najbliższej przyszłości (Rzeczyńska, 2020, s. 52).

## Bibliografia

- Ciak, J., Wąsewicz, B. (2014). Kataster jako warunek reformy systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce. *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, 4(2), 9–29. <https://doi.org/10.12775/PBPS.2014.035>
- Etel, L. (1998). *Reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce*. Białystok: Temida 2.
- Felis P. (2013). Podatek od nieruchomości w Europie. *Infos*, 1(138), 1–4.
- Głuszak, M. i Marona, B. (2015). *Podatek katastralny. Ekonomiczne uwarunkowania reformy opodatkowania nieruchomości*. Warszawa: Politeks.
- Gnat, S. (2016). Powierzchniowy a katastralny system opodatkowania nieruchomości – symulacja wybranych skutków finansowych. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*. *Sectio H (Oeconomia)*, 50(1), 371–380.

- Gnat, S. (2021). Powierzchniowy a katastralny system opodatkowania nieruchomości w Polsce. *Studia BAS*, 65(1), 127–146. <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.08>
- Jasińska, E. i Preweda, E. (2017). *Determining the cadastral-tax areas for the real estate premises based on the model of qualitative and quantitative*. Environmental Engineering 10<sup>th</sup> International Conference, Lithuania, 27–28 April 2017.
- Kańduła, S., Kotlińska, J. (2007). Kiedy będzie w Polsce podatek katastralny?. W: J. Ostaszewski (red.), *O nowy ład podatkowy w Polsce* (s. 555–565). Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Kopyściańska, K. (2016). *Koncepcja podatku katastralnego w Polsce na tle doświadczeń wybranych krajów*. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Nieżurawski, L. i Sobków, C. (2016). Podatek katastralny jako potencjalny czynnik konkurencyjności i rozwoju regionalnego. *Marketing i Rynek*, 10, 313–326.
- Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2021 (M.P. z 2020 r., poz. 673).
- Pindyk, E. (2014). Podatek od nieruchomości jako źródło dochodów a rozwój gminy. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 346, 181–191. <https://doi.org/10.15611/pn.2014.346.17>
- Pindyk, E. (2016). Wpływy zmian systemu opodatkowania nieruchomości od osób fizycznych na budżet gminy. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 451, 330–346. <https://doi.org/10.15611/pn.2016.451.27>
- Polny, L. (2014). Prediction Cadastral Tax Implementation in the Aspect of Experience Other Countries. *Geomatics and Environmental Engineering*, 8(4), 43–53. <http://dx.doi.org/10.7494/geom.2014.8.4.43>
- Rada Ministrów. (2013). Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Warszawa: Rada Ministrów. Pobrane z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>
- Rada Ministrów. (2014). Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Warszawa: Rada Ministrów. Pobrane z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>
- Rada Ministrów. (2015). Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Warszawa: Rada Ministrów. Pobrane z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>
- Rada Ministrów. (2016). Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Warszawa: Rada Ministrów. Pobrane z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>



- Rada Ministrów. (2017). Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Warszawa: Rada Ministrów. Pobrane z <https://mf-arch2.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzet-panstwa/wykonanie-budzetu-panstwa/sprawozdanie-z-wykonania-budzetu-panstwa-roczne>
- Rada Ministrów. (2018). Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Warszawa: Rada Ministrów. Pobrane z [https://mf-arch2.mf.gov.pl/c/document\\_library/get\\_file?uuid=fc17a437-2a92-48c7-a0aa-f5b77cfd8dee&groupId=764034](https://mf-arch2.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=fc17a437-2a92-48c7-a0aa-f5b77cfd8dee&groupId=764034)
- Rada Ministrów. (2019). Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Warszawa: Rada Ministrów. Pobrane z <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2018>
- Rada Ministrów. (2020). Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Warszawa: Rada Ministrów. Pobrane z <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2019-rok>
- Rek, D. (2021, 15 października). *Podatek katastralny – co to jest? Czy zostanie wprowadzony w Polsce w 2021 roku?*. Pobrane z <https://www.totalmoney.pl/artykuly/podatek-katastralny-co-to-jest-czy-zostanie-wprowadzony-w-polsce>
- Rzeczyńska, A. (2020). The Prospect of introducing cadastral tax in the context of the history of real estate taxes in Poland. *Geomatics, Landmanagement and Landscape*, 3, 43–53. <https://doi.org/10.15576/GLL/2020.3.43>
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2015 r., poz. 1777).
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 1991 r. Nr 9, poz. 31).
- Zarządzenie nr 12/2021 Wójta Gminy Dobrez z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Dobrez za 2020 r. Pobrane z <https://dobrez.bip.net.pl/?a=14864>
- Zarządzenie nr 151/21 Prezydenta Grudziądza z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie sprawozdania rocznego z wykonania budżetu miasta za 2020 r. Pobrane z <http://bip.grudziadz.pl/strony/23310.dhtml>
- Zarządzenie nr 190/2021 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 30 marca 2021 r. w sprawie przedstawienia Radzie Miasta Bydgoszczy sprawozdania z wykonania budżetu Miasta Bydgoszczy za 2020 r., informacji o wykonaniu planu finansowego rachunku Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz informacji o stanie mienia Miasta. Pobrane z [https://prawomiejscowe.pl/UrządMiastaBydgoszczy/document/720448/Zarz%C4%85dzenie-190\\_2021](https://prawomiejscowe.pl/UrządMiastaBydgoszczy/document/720448/Zarz%C4%85dzenie-190_2021)
- Zarządzenie nr OR-S.0050.54.2020 Burmistrza Koronowa z dnia 25 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Koronowo za 2019 r. Pobrane z [http://www.bip.koronowo.pl/?cid=801&bip\\_id=12127](http://www.bip.koronowo.pl/?cid=801&bip_id=12127)