

Stanowisko  
Zarządu Związku Miast Polskich  
w sprawie  
**niezbędnych zmian w przepisach dotyczących podatku od nieruchomości**

**1. Podatek od nieruchomości w rozwiniętych gospodarkach rynkowych**

W praktyce rozwiniętych gospodarek rynkowych, podatek od nieruchomości jest istotnym źródłem dochodów samorządów lokalnych, a zarazem ważnym instrumentem gospodarowania gruntami oraz kształtowania ładu przestrzennego:

- Podatek od nieruchomości jest podstawowym źródłem finansowania nieodpłatnych usług komunalnych i infrastrukturalnych, świadczonych przez gminy ich mieszkańcom.
- Strefowe zróżnicowanie stawek podatku pomaga usprawniać gospodarkę gruntami i kształtować ład przestrzenny, gdyż sprzyja racjonalnemu wykorzystaniu cenniejszych grunów oraz ogranicza szkodliwą spekulację, zwiększając koszty inwestorów zainteresowanych racjonalnym (wydajnym ekonomicznie) ich zagospodarowaniem.

**2. Obecna sytuacja w Polsce**

W Polsce stawki podatku od nieruchomości oraz ich zróżnicowanie są nadmiernie ograniczone górnymi pułapami dla określonych kategorii nieruchomości. Pułapy te nie uwzględniają znacznego regionalnego zróżnicowania dochodów podatników oraz poziomu wydatków gminnych. Ograniczenia te uniemożliwiają prowadzenie bardziej aktywnej polityki opodatkowania nieruchomości przez samorzady lokalne. Ograniczenia te, wprowadzone na podstawie wąskiej interpretacji art. 217 Konstytucji, ignorującej zasadę autonomii podatkowej gmin, zawartą w art. 168 ustawy zasadniczej.

Dochody z podatku od nieruchomości gruntowych są niewspółmiernie małe względem kosztów nieodpłatnych usług komunalnych i infrastrukturalnych świadczonych przez gminy - szczególnie w dużych miastach o wysokim poziomie dochodu na mieszkańca i jednocześnie wysokich kosztach świadczenia tych usług. Nieproporcjonalnie niskie są obecnie zwłaszcza stawki podatku od gruntów o charakterze mieszkaniowym, szczególnie w miejscowościach o ponadprzeciętnych dochodach mieszkańców. Niejednokrotnie kwoty obciążające z tego tytułu gospodarstwa domowe są tak niewielkie, że koszty poboru tego podatku w czterech ratach rocznych, generują koszty administracyjne przekraczające dochody z tego tytułu. Niskie wpływy z podatku od nieruchomości mieszkaniowych są częściowo kompensowane bardzo wysokim opodatkowaniem nieruchomości podmiotów gospodarczych a także ograniczeniem wydatków inwestycyjnych na niezbędną infrastrukturę komunalną.

Brak istotnego zróżnicowania stawek podatku od gruntów względem lokalizacji nieruchomości pozbawia władze samorządowe dodatkowego instrumentu gospodarowania gruntami oraz kształtowania ładu przestrzennego. Przyczynia się to do niskiej efektywności wykorzystania przestrzeni polskich miast, objawiającej się chaosem przestrzennym oraz nadmiernym rozproszeniem zabudowy. Cenne grunty śródmiejskie pozostają często mało intensywnie zagospodarowane, pomimo że ich atrakcyjność jest efektem publicznych inwestycji infrastrukturalnych oraz łatwej dostępności usług komunalnych. Bardzo niskie opodatkowanie cennych gruntów – szczególnie o charakterze mieszkaniowym – w centrach miast sprawia, że właściciele nie odczuwają presji finansowej do ich zagospodarowania lub „wypuszczenia” na rynek, gdyż mogą sobie pozwolić na spekulacyjne przetrzymywanie nisko zagospodarowanych gruntów dzięki niskiemu „nieodczuwalnemu” podatkowi. Taka sytuacja przyczynia się do nadmiernej zabudowy terenów na obrzeżach miast lub poza ich obszarem. Rozproszenie zabudowy i „rozlewanie się miast” pociąga za sobą zwiększenie wydatków samorządowych na budowę i utrzymanie nadmiernie rozproszonych dróg, komunikacji miejskiej oraz infrastruktury komunalnej.

Istotną kwestią są luki w obecnym systemie opodatkowania gruntów o charakterze mieszkaniowym, pozwalające w znacznym stopniu na unikanie obłożenia podatkiem od nieruchomości. Gminy jako organy podatkowe prowadzące Ewidencję Podatkową Nieruchomości (EPN) zobowiązane są opierać podatkową klasyfikację gruntów o informacje zawarte w prowadzonej przez starostwa powiatowe Ewidencji Gruntów i Budynków (EGiB). Gminy nie mogą więc dla celów podatkowych bezpośrednio opierać się o znane im często z urzędu informacje o zabudowaniu lub przeznaczaniu gruntów w planach miejscowych na cele mieszkaniowe, jeśli informacje te nie zostały odnotowane w EGiB. Tymczasem niektóre bazy EGiB nie nadążają z aktualizacją zmian, znaczna część gruntów zabudowanych mieszkaniowo jest nadal obłożona podatkiem rolnym, a istotna część terenów niezbudowanych przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe w planach miejscowych nie jest sklasyfikowana jako tereny mieszkaniowe w EGiB. W efekcie baza podatkowa gruntów mieszkaniowych jest znacząco mniejsza od potencjalnej, a grunty mieszkaniowe, którymi jednakowo obraca rynek nieruchomości, nie są jednolicie opodatkowane.

Dodatkowym problemem o charakterze prawnym jest brak ścisłych definicji przedmiotów opodatkowania. Odniesienie tych definicji do Prawa budowlanego powoduje, że zmiany a tym akcie prawnym skutkują istotnymi zmniejszeniami wpływów z podatku od nieruchomości. Nierzadko są one wprowadzane pod naciskiem lobbies branżowych (telekomunikacja, koleje), którego celem nie jest bynajmniej doskonalenie Prawa budowlanego, ale właśnie uniknięcie opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Dodatkowym argumentem na rzecz wprowadzenia jednoznacznych definicji przedmiotów opodatkowania w ustawie podatkowej są trwające prace nad projektem kodeksu urbanistyczno-budowlanego, w wyniku których nastąpią kolejne zmiany definicji budynków, budowli itp., co może skutkować nowymi ubytkami w dochodach gmin.

### **3. Postulaty dotyczące niezbędnych zmian**

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, a także wymogi sytuacyjne związane z innymi przygotowywanymi zmianami prawnymi, proponujemy, by podejmując całościową refleksję nad systemem opodatkowania nieruchomości w Polsce, uwzględnić następujące postulaty:

- a) wprowadzenie jednoznacznych definicji przedmiotów opodatkowania w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, bez odnoszenia się do innych aktów prawnych,
- b) zwiększenie autonomii gmin w ustalaniu stawek opodatkowania (art. 168 Konstytucji),
- c) zwiększenie możliwości strefowania podatku od nieruchomości gruntowych, zarówno na obszarze gminy jak i w skali kraju (w załączeniu przedkładamy założenia odpowiednich regulacji prawnych, opracowane na zlecenie Związku Miast Polskich i Unii Metropolii Polskich)<sup>1</sup>,
- d) wprowadzenie zasady, że grunty są opodatkowane zgodnie z ich przeznaczeniem określonym w prawie miejscowym, tzn. miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego,
- e) odejście od dzisiejszych, nieracjonalnych i odbiegających od dobrej praktyki światowej szczegółowych regulacji dotyczących trybu ustalania wymiaru podatku, doręczania decyzji oraz zasad płatności, które podnoszą wielokrotnie koszty administrowania tym podatkiem.

Ostrowiec Świętokrzyski, 21 kwietnia 2017 r.



Zygmunt Frankiewicz  
PREZES ZWIĄZKU

---

<sup>1</sup> „Propozycja zmiany zasad kształtowania stawek podatku od nieruchomości gruntowych w Polsce”, Warszawa – Kraków 2014, oraz opracowany na tej podstawie „Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz niektórych innych ustaw” (wrzesień 2015)