

JOLANTA CIAK, BEATA WĄSEWICZ

Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu

Oczekiwany model katastru nieruchomości w Polsce

The expected model of a cadastre in Poland

Streszczenie. Katastrem nieruchomości jest oparta na mapie urzędowa ewidencja gruntów i budynków oraz innych obiektów, które stanowią przedmiot opodatkowania, a także źródło informacji o podmiotach katastralnych. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, stanowi on zatem instytucję prawa, która w odbiorze społecznym jest postrzegana jako zapewniająca ład prawny w zakresie ustalenia zasięgu praw, poczucia bezpieczeństwa wynikającego z faktu ujawnionych w nim wpisów przedmiotowych oraz możliwości dochodzenia swoich racji w ramach postępowania rejestrowego. Jednakże dotychczasowy kształt tego rejestru nie spełnia oczekiwań społecznych. Proponowana reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce (kataster) napotyka jednakże na wiele barier, takich jak: bariera formalno-prawna, polityczna, finansowa czy społeczna.

Słowa kluczowe: system podatkowy; podatek od nieruchomości; podatek katastralny.

Abstract. A cadastre is a based on a cadastral map official register of land, property and other utilities that constitute subjects of taxation as well as the source of information on cadastral objects. As indicated in the reference books, it constitutes an

institution of law, which in the social perception is seen as providing legal order in the scope of establishing the range of laws, of the sense of security resulting from the fact of the entering of the subjects of taxation and the possibility to exert one's rights under the registration proceedings. However, the current shape of the register does not meet social expectations. The suggested reform of the taxation of property in Poland (cadastre) meets numerous obstacles such as a formal and legal, political, financial or social barrier.

Keywords: tax system; property tax; cadastral tax.

1. Zadania katastru nieruchomości i zasady jego prowadzenia

Niniejszy artykuł został poświęcony podatkowi katastralnemu, podatkowi, który występuje w większości krajów Unii Europejskiej. Autorki artykułu podkreślają, że w artykule nie będą zajmowały się zagadnieniem reformy opodatkowania, ponieważ było to już przedmiotem wcześniejszych rozważań w tym zakresie¹. Stąd zagadnienie reformy opodatkowania zostało tu potraktowane jedynie jako wątek poboczny.

Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, opodatkowanie majątku nieruchomego jest tradycyjnym elementem systemów podatkowych obowiązujących w wielu krajach na świecie. Zauważyć jednakże należy, iż te systemy są bardzo zróżnicowane pod względem zarówno formy, jak i konstrukcji w stosunku do innych rodzajów podatków. Obecnie w Polsce na system opodatkowania nieruchomości składają się trzy podatki, tj.: podatek rolny, leśny i od nieruchomości. Najszerszym zakresem przedmiotowym charakteryzuje się ten ostatni, obciąża on bowiem grunty, budynki oraz budowle².

¹ Szerzej: J. Ciak, B. Wąsewicz, *Kataster jako warunek reformy systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, nr 4(2), s. 9–30.

² Tamże, s. 10–11.

Dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią zgodnie z art. 21 ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne³ „podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, prowadzenia statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych”. Natomiast organy i jednostki organizacyjne realizujące zadania, o których mowa, współdziałają z organami Służby Geodezyjnej i Kartograficznej w zakresie utworzenia i sfinansowania systemu dostępu i wymiany danych między ewidencją gruntów i budynków a ewidencjami i rejestrami publicznymi prowadzonymi przez te organy i jednostki organizacyjne⁴. Omawiany przepis ustawy ma charakter szczególny i określa zamknięty katalog rodzajów działalności organów administracji, dla których decydujące znaczenie mają zapisy w ewidencji gruntów⁵. Jednocześnie należy rozumieć to w ten sposób, że wykonywanie zadań przez wskazane organy winno odbywać się z uwzględnieniem danych zawartych w katastrze nieruchomości, w szczególności w części dotyczącej oznaczenia nieruchomości (powierzchni, kształtu, granic, rodzajów użytków i klas bonitacyjnych), ale również danych podmiotowych.

Ustawowo przypisane zadania przesądzają o charakterze katastru nieruchomości i wskazują, iż pełni on przede wszystkim funkcję rejestru odpowiedzialnego za ujawnianie stanów faktycznych, przy czym dane w nim ujawnione nie wywołują skutków materialno-prawnych – w tym domniemania zgodności tych danych z rzeczywistym stanem prawnym.

Prowadzenie katastru nieruchomości opiera się na określonych, przyjętych zasadach, z których należy szczególnie wymienić zasadę powszechności, jednolitości, zupełności, jawności i wiarygodności⁶. Zasada powszechności wskazuje na to, że wszystkie grunty i budynki na terenie całego kraju są zawarte w omawianym zbiorze danych. Zgodnie z zasadą jednolitości wszystkie dane są wpisywane do rejestru według tej samej metody i w tym

³ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2010 Nr 193 poz. 1289).

⁴ D. Felcenloben, *Kataster nieruchomości rejestrem publicznym*, Katowice 2009, s. 29.

⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 22 marca 2007 r., II SA/Gd 297/06, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (CBOSA).

⁶ D. Felcenloben, *Kataster nieruchomości...*, s. 29–31.

samym trybie, przy zachowaniu spójności (standaryzacji) obiektów i integralności danych opisowych i geometrycznych oraz respektowaniu zasad aktualizacji danych, które gwarantować mają ich aktualność. Zasada zupełności wskazuje na to, iż dane zawarte w omawianej ewidencji powinny być kompletne i stale aktualizowane, czemu służyć mają przepisy zobowiązujące organy rejestrowe do zakładania i aktualizowania baz danych w określonych w rozporządzeniu o ewidencji gruntów i budynków terminach. Odnosząc się do zasady jawności, należy mieć na uwadze fakt, że dane przedmiotowe o gruntach, budynkach i lokalach zawartych w ewidencji są, co do zasady, jawne i powszechnie dostępne, natomiast dane podmiotowe, w tym dane osobowe, wydawane są w jednolitej formie (wypisów i wrysów) odpłatnie bądź nieodpłatnie zgodnie z zasadami określonymi w art. 24 ust. 3 wskazywanej ustawy. Z kolei zasada wiarygodności wiąże się z wiarygodnością dokumentów urzędowych, wydawanych w formie zaświadczeń osobom występującym o ich udostępnienie, i oznacza potwierdzenie istniejącego w katastrze nieruchomości wpisu w zakresie oznaczenia nieruchomości zgodnie ze stanem faktycznym. Potwierdza to jednocześnie, że takiego rodzaju dokument cechuje domniemanie prawdziwości danych w nim przedstawionych, o ile są zgodne ze stanem faktycznym i prawnym, nie jest to równoznaczne ze zgodnością tych danych z wpisami zawartymi w księgach wieczystych⁷.

Kataster nieruchomości stanowi instytucję prawa, która w odbiorze społecznym jest postrzegana jako zapewniająca ład prawny w zakresie ustalenia zasięgu praw, poczucie bezpieczeństwa wynikającego z faktu ujawnionych w nim wpisów przedmiotowych oraz możliwości dochodzenia swoich racji w ramach postępowania rejestrowego.

Zauważyć należy, iż w dotychczasowym kształcie rejestr ten nie spełnia jednak oczekiwań społecznych. Dane przedmiotowe w nim zawarte nie pozwalają na jednoznaczne określenie zasięgu posiadanych praw do wydzielonych i ujawnionych w rejestrze działek ewidencyjnych. Koniecznym jest więc stworzenie systemu, który pozwalałby na uzyskiwanie również danych podmiotowych.

⁷ Tamże.

Dlatego też wydaje się niezbędne stworzenie systemu wiarygodnej i pełnej ewidencji nieruchomości (nowoczesnego systemu katastralnego), co miałyby nastąpić poprzez stworzenie Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach (ZSIN), w którym to dokonywałaby się automatyczna wymiana informacji pomiędzy składnikami tegoż systemu, tj. ewidencją gruntów i budynków, ewidencją zawartą w księgach wieczystych oraz ewidencją podatkową przeznaczoną do określenia zobowiązania podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości i do jego egzekucji.

2. Model katastru nieruchomości – stan obecny a stan oczekiwany

Istniejący model katastru nieruchomości przedstawić można jako system ewidencyjny oparty na rejestrowaniu ustalonych wzajemnych relacji prawnych pomiędzy działką ewidencyjną, prawami, które jej dotyczą, a osobą, której takie prawa przysługują. Można więc stwierdzić, że jest on oparty na trzech podstawowych filarach:

- działka,
- prawo,
- osoba,

z możliwością jego rozszerzenia o zobowiązania wynikające np. z ustalonej wartości katastralnej.

Poszczególne filary tego systemu uszczegóławiane są szeregiem wymaganych charakterystyk wewnętrznych, definiujących ich cechy oraz ustalających wzajemne relacje pomiędzy nimi.

Głównym filarem istniejącego modelu katastru nieruchomości jest działka ewidencyjna, która została zdefiniowana jako „ciągły obszar gruntu położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych”⁸. Stanowi ona tym samym identyfikowalny obiekt ewidencyjny, który jest podstawą zbudowanych w rejestrze relacji pomiędzy danymi podmiotowymi i przedmio-

⁸ B. Wierzbowski, *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, Warszawa 2010, s. 51–52.

towymi. Dlatego też do niej odnoszą się wszelkie relacje oraz z nią są kojarzone wszelkie informacje i dane zawarte w katastrze dotyczące zarówno opisu samego przedmiotu, praw rzeczowych i innych, jak i osób, którym te prawa przysługują.

Działka ewidencyjna stanowi zatem podstawę (centrum) obowiązującego obecnie modelu katastralnego. Wokół niej gromadzone są pozostałe dane podmiotowe. Bez określenia przedmiotu prawa (działki) nie można ujawnić prawa do działki ani osoby, której ono przysługuje. W tym kontekście stwierdzić można, że kataster nieruchomości jest opartym na działkach zaktualizowanym systemem informacji o terenie, zawierającym zapis udziałów we własności nieruchomości.

W koncepcji „Kataster 2014” określa się kataster jako „metodycznie ułożony publiczny spis danych dotyczących nieruchomości, oparty na pomiarach ich granic”, podkreślając tym samym jego przedmiotowy charakter. „To nieruchomość o ustalonych i pomierzonych granicach zlokalizowana przestrzennie stanowić ma w przyjętym rozwiązaniu, odniesienie dla innych danych opisujących sam przedmiot jak i prawa z nim związane oraz podmiot, któremu te prawa przysługują, jak również inne zdefiniowane informacje gromadzone w systemie, związane bezpośrednio lub kojarzone pośrednio z wyodrębnioną nieruchomością”⁹.

Działki ewidencyjne oraz osoby, którym przysługują do nich określone prawa, oraz inne wyodrębnione obiekty ewidencyjne (np. jednostki rejestrowe: gruntowe, budynkowe, lokalowe; obręb geodezyjnego; jednostki ewidencyjne) oznaczane są w omawianym rejestrze określonymi w rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków¹⁰ odpowiednimi identyfikatorami (własnymi i obcymi) przypisującymi im właściwe atrybuty i określającymi relacje pomiędzy nimi.

Czynnikiem ustalającym wzajemne zależności pomiędzy określonymi obiektami ewidencyjnymi jest zdefiniowany rodzaj prawa do działki, który jest przypisany jego podmiotowi. Powiązanie to może mieć charakter

⁹ D. Felcenloben, *Istniejący i oczekiwany model katastru nieruchomości*, http://www.geodezja-szczecin.org.pl/stara_strona/Konferencje/Konf2010/k03.html (dostęp 23.08.2014 r.).

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 listopada 2013 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. poz. 1551).

prosty – w przypadku prawa własności – lub bardziej złożony – w przypadku innych praw, takich jak: użytkowanie wieczyste, ograniczone prawa rzeczowe, obligacyjne (dzierżawa), prawo zarządu lub trwałego zarządu – albo też dopuszczalne ich kombinacje, np.: własność, użytkowanie wieczyste, trwały zarząd, umowa dzierżawy.

W obowiązującym modelu katastru „rodzaj prawa” jest elementem ustalającym relacje pomiędzy obiektami ewidencyjnymi. Wynikający z § 22 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków obowiązek utworzenia i prowadzenia dla poszczególnych obrębów rejestrów gruntów, budynków i lokali wraz z ich podziałem na nieruchomości gruntowe, lokalowe i budynkowe, uzupełnia opisywany model katastru, którego, jak wspomniano wcześniej, głównym filarem jest działka ewidencyjna, o pozostałe wymienione wcześniej obiekty ewidencyjne.

W przedstawionym modelu relacje pomiędzy obiektami mogą zostać zbudowane w układzie poziomym w stosunku do podstawowego elementu, tj. działka ewidencyjna – budynek – lokal, lub też pionowym, tj. budynek – lokal – uprawniona prawnie osoba.

Zestawiając prowadzone rejestry: gruntów, budynków i lokali z treścią mapy ewidencyjnej, która stanowi nierozłączną i z założenia spójną z nimi część systemu katastralnego, należy zauważyć, że istniejące systemy informatyczne pozwalają na budowanie wzajemnych relacji i powiązań między nimi¹¹.

Docelowo przyjęty model katastru nieruchomości powinien wyeliminować istniejący obecnie dualizm przedmiotowych rejestrów nieruchomości, w ramach których gromadzone są niezależnie od siebie te same lub podobne dane. Funkcjonalne i systemowe połączenie danych przedmiotowych wykazanych w informatycznym systemie katastru nieruchomości z danymi podmiotowymi ujawnionymi w elektronicznej księdze wieczystej mogłoby spełniać zakładany cel. Powstałaby jedna baza danych, w której to gromadzone byłyby i kojarzone z sobą dane podmiotowe określające stan prawny nieruchomości i dane przedmiotowe opisujące zasięg posiadanych praw. Tworzyć mogłyby one, niezależnie od istniejących rozwiązań, kataster nieruchomości pojmowany jako i spójna instytucja prawna, gwarantu-

¹¹ D. Felcenloben, *Istniejący i oczekiwany model katastru ...*

jąca zachowanie dotychczasowych funkcji omawianych rejestrów, w tym ich jawności formalnej i materialnej. Połączenie wymienionych baz niekoniecznie musiałoby przyjąć wymiar instytucjonalny, może również mieć wymiar funkcjonalny, który związany byłby z kojarzeniem rozproszonych baz danych, na ustalonych zasadach, umiejscawiającym jednak instytucje katastru w znaczeniu prawnym.

Niezależnie jednak od przyjętego rozwiązania, najistotniejszym czynnikiem warunkującym powstanie tak definiowanego katastru nieruchomości jako jednej bazy zorientowanej obiektowo, ale z wieloma dostawcami informacji, pojawia się konieczność standaryzacji przyjętych rozwiązań. Tym bardziej że nie istnieją międzynarodowe standardy, które wyznaczałyby zasady konstrukcji podatków majątkowych, brak również jednego powszechnie akceptowanego ich systemu¹².

W szczególności dotyczy to opracowania i stosowania wspólnych pojęć definiujących poszczególne obiekty ewidencyjne będące przedmiotem rejestracji, także przypisania im identyfikatorów, kodów i znaczeń. Zintegrowanie systemów informatycznych gromadzących dane o osobach, prawach i rzeczach niekoniecznie prowadzić musi przy tym do budowy wielozadaniowego katastru (np. fizycznego, prawnego czy podatkowego) pojmowanego instytucjonalnie.

Współczesny model katastru nieruchomości powinno się postrzegać w bardzo szerokim kontekście związanym szczególnie z infrastrukturą danych. Powinien być on zatem bliższy pojęciu systemów informacji o terenie i uwzględniać zagadnienia związane z modelowaniem danych, w tym danych przestrzennych rejestrowanych obiektów ewidencyjnych i praw z nimi związanych. Działka gruntu wraz z obiektami ewidencyjnymi (np. budynkami, lokalami, budowlami i obiektami inżynierskimi), stanowiąca wyodrębnioną nieruchomość lub jej część jest bowiem tworem przestrzennym¹³, natomiast prawo własności z nią związane rozciąga się na przestrzeń nad i pod jej powierzchnią¹⁴.

¹² Por. J. Ciak, B. Wąsewicz, *Kataster jako warunek ...*, s. 10.

¹³ D. Felcenloben, *Rozgraniczenie nieruchomości. Teoria i praktyka z orzecnictwem sądowo-administracyjnym*, Katowice 2008, s. 15–17.

¹⁴ Art. 143 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2014, poz. 121 ze zm.).

Konieczną wydaje się zatem w przyszłości możliwość określenia i przyjęcia w bazach danych „reprezentacji” wyobraźalnych lub rzeczywistych obiektów lub ich grupy, zdefiniowanie ich w wymiarze 3D (długość, szerokość, wysokość lub głębokość) i zarejestrowanie w systemie umożliwiającym przypisanie poszczególnym wyodrębnionym przestrzennie warstwom fizycznym (budynki, budowle, mosty, wiadukty, tunele) praw i ograniczeń z nimi związanych wraz z ustaleniem ich wzajemnych relacji odniesionych do pojęcia działki czy nieruchomości, a także przypisanie im czwartego wymiaru (4D), jakim jest czas trwania tego prawa (np. użytkowania wieczystego, umowy dzierżawy, umowy użytkowania, trwałego zarządu), które są istotne dla użytkowników systemu katastralnego¹⁵.

Taki rodzaj katastru nazwany został katastrem wielowymiarowym, a jego problematyka jest już przedmiotem prowadzonych dyskusji szczególnie na organizowanych warsztatach na temat katastru 3D. Warsztaty, które odbyły się w 2011 roku w Delft, wzmogły dyskusje na jego temat. Postępujący rozwój technologii informatycznych oraz nacisk na środowiskowy, społeczny oraz ekonomiczny, zrównoważony rozwój, znacząco wpływa na oczekiwania i wizje współczesnego systemu katastralnego.

W nowej roli oraz wizji przyszłych systemów katastralnych można wyróżnić następujące aspekty mające wpływ na rozwój nowoczesnego systemu katastralnego:

- koncepcja katastru wielozadaniowego;
- związek katastru z gospodarowaniem nieruchomościami oraz zrównoważonym rozwojem;
- wizja katastru wynikająca z koncepcji „Kataster 2014”.

Uważa się, że kataster wielozadaniowy powinien wykraczać poza funkcję fiskalną oraz prawną i obejmować również aspekty takie jak gospodarowanie nieruchomościami, zagospodarowanie przestrzenne, zarządzanie środowiskiem czy szeroko pojęte kwestie społeczne. Postępująca urbanizacja może wywołać presję na reorganizację struktury systemu katastralnego. Obecny zapis działek katastralnych w postaci dwuwymiarowej może okazać się niewystarczający i konieczne będzie zastępowanie go in-

¹⁵ D. Felcenloben, *Kataster nieruchomości...*, s. 55.

nego rodzaju rejestrem uwzględniającym rejestrację obiektów przestrzennych, tak jak to ma miejsce na świecie¹⁶.

Kataster 3D byłyby szczególnie przydatny wówczas, gdy:

- właściciele lub użytkownicy „działek przestrzennych” są różni (właściciel działki jest inny niż właściciel budynku lub jego części usytuowanych na lub nad działką);
- różne są liczby kondygnacji w poszczególnych częściach budynku oraz występują inne dodatkowe elementy, takie jak np. łącznik między budynkami czy przejazd pod budynkiem;
- budynki są odmiennie zabudowane w części podziemnej i naziemnej, co skutkuje tym, że ich przedstawienie na mapie jest skomplikowane;
- nietypowe (nieregularne) kształty budynków – występują wówczas trudności w przedstawieniu zarysu takiego budynku na mapie oraz określeniu wpływu jego oddziaływania w przestrzeni trójwymiarowej¹⁷.

Należy również zwrócić uwagę, że w literaturze światowej przez kataster 3D oprócz obiektów tradycyjnego katastru rozumie się również systemy rejestracji sieci infrastruktury oraz budowli podziemnych, naziemnych oraz nadziemnych¹⁸. 1 listopada 2012 r. został zaakceptowany (formalnie opublikowany 1 grudnia 2012 r.) międzynarodowy standard ISO 19152 pod nazwą Katastralny Model Administrowania Terenem (*Land Administration Domain Model – LADM*). LADM jest standardem opisowym, którego celem jest dostarczenie formalnego języka do opisu istniejących systemów rejestracji nieruchomości, a standard ISO 19152 dostarcza modelu referencyjnego służącego dwóm celom:

¹⁶ J. Bydłosz, *Kataster wielowymiarowy na świecie i uwarunkowania jego implementacji w Polsce*, AGH w Krakowie, Katedra Geomatyki, http://www.gdmc.nl/3dcadastre/literature/3Dcad_2012_29.pdf (dostęp 22.08.2014 r.).

¹⁷ Tamże, s. 6.

¹⁸ Strona internetowa grupy roboczej do spraw katastru 3D komisji 3 i 7 Międzynarodowego Stowarzyszenia Geodetów FIG (*FIG Joint Commission 3 and 7 Working Group on 3D Cadastres*) <http://www.gdmc.nl/3DCadastres/> (dostęp 6.02.2015 r.).

- zapewnieniu podstaw dla rozwoju efektywnych systemów rejestracji nieruchomości opartej na technologii MDA (*Model Driven Architecture*)
- umożliwienie zainteresowanym stronom komunikacji opartej na wspólnej terminologii zarówno na poziomie jednego kraju, jak i między różnymi krajami¹⁹.

3. Bariery we wprowadzaniu nowego podatku

Pomimo zasadniczych zmian ustrojowych i politycznych, które nastąpiły po roku 1990, system opodatkowania nieruchomości posiada nadal kształt nadany mu w latach 70. ubiegłego stulecia. Stanowi on zatem ostatni element systemu podatkowego, który do tej pory nie został zreformowany.

Dyskusje publiczne dotyczące wprowadzenia w Polsce podatku katastralnego trwają nieprzerwanie od kilkunastu lat i jak na razie nie doprowadziły do żadnych konstruktywnych wniosków. W dalszym ciągu nie ma jednolitych poglądów co do tego, czy warto ten podatek wprowadzać i jakie skutki mogą zostać wywołane przez ewentualne jego wprowadzenie. W toczących się tego rodzaju dyskusjach dominują jednak głosy postulujące dokonanie zmiany formuły opodatkowania nieruchomości i wprowadzenie podatku o nowoczesnej konstrukcji, dostosowanej do rozwiązań obowiązujących w większości państw, w których dominującą rolę spełnia gospodarka rynkowa, czyli podatku od wartości nieruchomości. Niewątpliwym autorytetem w tej dziedzinie jest prof. Leonard Etel. Już w opublikowanym w 1999 r., zrealizowanym dla Biura Studiów i Ekspertyz Sejmowych raporcie dotyczącym reformy systemu opodatkowania nieruchomości²⁰ przedstawił przesłanki, jakie powinny przemawiać za koniecznością zmiany dotychczasowego systemu opodatkowania nieruchomości, i główne kierunki jego zmiany. Podobne, aczkolwiek znowelizowane poglądy na omawiany

¹⁹ J. Bydłosz, *Kataster 3D i normalizacja w katastrze w Polsce i na świecie*, AGH Kraków, Wydział Geodezji Górniczej i Inżynierii Środowiska, Katedra Geomatyki, <http://www2.geod.agh.edu.pl/~jb/kataster3D/wyklad.pdf> (dostęp 22.08.2014 r.).

²⁰ L. Etel, *Reforma systemu opodatkowania nieruchomości*, Raport Nr 155, <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/r-155.htm> (dostęp: 6.02.2015 r.).

temat, przedstawił ten sam autor we współpracy z Rafałem Dowgierem w publikacji „Podatki i opłaty lokalne – czas na zmiany”²¹. Ponadto w podobnym tonie wyraża się Tomasz Wołowicz w publikacji „Reforma Systemu Opodatkowania Nieruchomości w Polsce Szansą Pobudzenia Rozwoju Lokalnego i Regionalnego Samorządów Terytorialnych” oraz Anna Nowak we wspólnej publikacji zatytułowanej „Funkcjonowanie gospodarki polskiej w warunkach integracji i globalizacji”, w której rozdział 34 poświęcony został na przedstawienie projektu opodatkowania wartości nieruchomości w Polsce na tle doświadczeń innych państw²².

Postulowane zmiany nie mogą stanowić jedynie zabiegu kosmetycznego, który dokonywałby pewnych korekt w istniejącym sposobie opodatkowania nieruchomości. Wskazani powyżej autorzy są zdania, że powinna dokonać się przebudowa całego polskiego systemu opodatkowania nieruchomości, w którym to podstawę opodatkowania stanowić powinna wartość nieruchomości. W obowiązującym obecnie systemie istnieją bardzo duże różnice w wysokości obciążenia podatkowego poszczególnych rodzajów nieruchomości opodatkowanych różnymi podatkami. Wskazuje się na konieczność wyeliminowania tych różnic, a w szczególności urealnienia obciążenia podatkowego w stosunku do gruntów rolnych i leśnych. Autorzy wskazanych powyżej publikacji zakładają, że likwidacja zróżnicowania opodatkowania wymienionych nieruchomości wyeliminuje zjawisko ucieczki od podatku, co tym samym powinno złagodzić wzrost wysokości opodatkowania.

Nieodzownym warunkiem pomyślności wprowadzenia nowej formuły opodatkowania wydaje się przede wszystkim wprowadzenie szczelnej ewidencji gruntów i budynków w postaci katastru nieruchomości, co znacznie ograniczy sytuację unikania opodatkowania, poprzez nieujawnianie nieruchomości, które nie zostają zgłoszone do opodatkowania. W opinii ekspertów szacowana wielkość „szarej strefy” w realizacji obowiązku podatkowego z tytułu podatku od nieruchomości określona na podstawie da-

²¹ L. Etel, R. Dowgier, *Podatki i opłaty lokalne – czas na zmiany*, Białystok 2013, s. 19–36.

²² A. Nowak, *Projekt opodatkowania wartości nieruchomości w Polsce, na tle doświadczeń innych państw* [w:] D. Kopycińska (red), *Funkcjonowanie gospodarki polskiej w warunkach integracji i globalizacji*, Szczecin 2005, s. 343–352.

nych uzyskanych z gmin na początku lat 90. ubiegłego stulecia wynosiła 30–40% niepłaconych podatków lokalnych²³.

Proponowana reforma napotyka jednak na wiele barier. Począwszy od barier technicznych poprzez bariery formalno-prawne, polityczne, i finansowe, na barierach społecznych skończywszy. Przeszkody techniczne wynikają przede wszystkim z braku systemu wiarygodnej i pełnej ewidencji gruntów i budynków, czyli stworzonego i prawidłowo funkcjonującego katastru nieruchomości, natomiast bariery formalno-prawne, wynikają z niewystarczających uregulowań prawnych, w których zostałyby określony termin przeprowadzenia powszechnej taksacji nieruchomości i źródła jej sfinansowania, a to one warunkują podjęcie czynności związanych z powszechną taksacją nieruchomości. Brak uregulowań prawnych w tym zakresie skutkuje przygotowaniem jedynie wstępnego projektu rządowego ustawy o podatku od wartości nieruchomości.

Kolejnymi z barier są bariery polityczne. Przejawiają się one przede wszystkim w braku długofalowej polityki zmierzającej do wprowadzenia reformy, oraz obaw związanych z jej wprowadzaniem, które dotyczą nie tylko społeczeństwa, ale również niektórych władz samorządowych, a to dlatego, że taki sposób finansowania samorządów znacznie zwiększa odpowiedzialność władz lokalnych przed mieszkańcami za wydatkowane środki publiczne. Niemniej w większości głosów samorządowych można usłyszeć głosy popierające ideę wprowadzenia podatku od nieruchomości opartego na wartości majątku nieruchomego. Dzieje się tak dlatego, że w przeprowadzonej ewentualnie reformie samorządy widzą dużą szansę na uzyskanie stabilnych oraz wydajnych źródeł dochodów własnych, co jednocześnie powoduje znaczne zwiększenie ich autonomii finansowej. Wraz ze zwiększeniem autonomii fiskalnej samorządów zwiększają się również szanse na przeprowadzanie inwestycji infrastrukturalnych. Inwestycje te finansowane własnymi środkami mogłyby stanowić siłę napędową do rozwoju i aktywizacji lokalnej oraz regionalnej, ale także zwiększać możliwości pozyskiwania funduszy unijnych na inwestycje oraz łatwiejszego sięgania

²³ T. Wołowicz, *Reforma systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce szansą pobudzenia rozwoju lokalnego i regionalnego samorządów terytorialnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2013, nr 4 (14), s. 127.

po kredyty. Wprowadzenie reformy napotyka również na przeszkody finansowe, ponieważ jej wdrożenie będzie bez wątpienia bardzo kosztowne chociażby z powodu konieczności przygotowania systemu informatycznego, który obejmował będzie bardzo szeroki zakres informacji niezbędnych do prawidłowego wymiaru podatku. Od roku 2000 trwają prace nad wdrożeniem Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach. Wydatki poniesione na wdrożenie tego systemu tylko w latach 2000–2005 przedstawione w informacji przekazanej przez Najwyższą Izbę Kontroli wyniosły 151,2 mln zł. Ponadto z ustaleń kontroli przeprowadzonej przez NIK, wynika, że łączne koszty niezbędne do zakończenia budowy ZSIN po roku 2000 miałyby wynieść ok. 768,1 mln zł. Nie są to jednak ostateczne koszty, albowiem należy również zwrócić uwagę na przewidywane wydatki związane z corocznym utrzymaniem prawidłowości funkcjonowania systemu. Wydatki te zostały określone w raporcie NIK na kwotę ok. 15,0 mln zł rocznie. Ponieważ od przeprowadzonej kontroli NIK upłynęło już prawie 10 lat, należy domniemywać, że koszty wdrożenia tego systemu ulegną znacznemu zwiększeniu.

Poza wymienionymi wcześniej barierami, na które już na wstępie napotyka reforma, należy zwrócić szczególną uwagę na jeszcze jedną, a mianowicie barierę społeczną, z którą niewątpliwie reforma ta będzie musiała się zmierzyć. Obawy społeczeństwa, co do tej reformy są tak silne, że większość podatników, nie wiedząc nawet, czym jest kataster i podatek od wartości nieruchomości, w jaki sposób ustalana będzie wartość katastralna będąca podstawą opodatkowania i jakie są możliwe do zastosowania stawki opodatkowania majątku, już na wstępie jest przeciwna wprowadzeniu ich w Polsce. Niechęć właścicieli nieruchomości, czyli potencjalnych podatników, do jakichkolwiek zmian w systemie opodatkowania nieruchomości wynika przede wszystkim stąd, że podatnicy obawiają się głównie wzrostu opodatkowania ich nieruchomego majątku, który ich zdaniem nastąpi po wprowadzeniu podatku od wartości nieruchomości. Opór ten może być uzasadniony. Zasoby finansowe wielu Polaków nie są wysokie, możliwość posiadania własnego majątku pojawiła się stosunkowo niedawno w momencie zmiany ustroju (z gospodarki centralnie planowanej na gospodarkę rynkową), posiadany majątek w wielu przypadkach został okupiony wieloma wyrzeczeniami, dlatego perspektywa kolejnego opodatkowania mająt-

ku, zakupionego za środki pieniężne, które pozostały po wcześniejszym zapłaceniu podatków dochodowych, nie napawa optymizmem. Nikt nie chce być kilkakrotnie opodatkowywanym, a poza tym same zasady przyszłego opodatkowania nieruchomości nie są obecnie jeszcze znane. Brak bowiem rzetelnej, czytelnej i jasnej informacji w tym zakresie²⁴. Warto jednak zwrócić uwagę na to, iż opór związany z nowym podatkiem jest zjawiskiem charakterystycznym dla wszelkiego typu reform podatkowych.

4. Podsumowanie

Podsumowując, można stwierdzić, iż istniejący model katastru nieruchomości stanowi system ewidencyjny oparty na rejestrowaniu ustalonych wzajemnych relacji prawnych pomiędzy działką ewidencyjną, prawami, które jej dotyczą, oraz osobą, której takie prawa przysługują. Kataster jest zatem systemem informacyjnym funkcjonującym w sposób ciągły, nie stanowi jednorazowego spisu nieruchomości. Posiada charakter urzędowy, przez co należy rozumieć działanie na podstawie określonych aktów prawnych (ustaw, rozporządzeń) oraz to, że jest prowadzony i nadzorowany przez organy władzy publicznej (organy administracji państwowej i samorządowej). Jego istotą jest pełna zgodność danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków z danymi, które są zawarte w księgach wieczystych.

Warto podkreślić, że rozwiązania polskie odbiegają od przyjętych w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej w zakresie określania przedmiotu, podstawy czy stawek opodatkowania podatkami lokalnymi. Jednakże być może jest to właśnie polska specyfika, tym bardziej że brak odpowiednich regulacji prawa wspólnotowego w tym zakresie, stąd poszczególne państwa mają prawo do stanowienia o obowiązującym modelu opodatkowania nieruchomości.

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, wprowadzony w wyniku reformy podatek mógłby stać się stabilnym i wydajnym źródłem dochodów samorządów lokalnych. Pośrednio mógłby on wpływać poprzez system preferencji na rozwój gospodarczy gmin, a w konsekwencji i całych

²⁴ Por. J. Ciak, B. Wąsewicz, *Kataster jako warunek ...*, s. 17.

regionów. Mógłby również spełniać funkcje narzędzia racjonalnej polityki przestrzennej²⁵.

Przyszłościowo wartość katastralna prawdopodobnie będzie ustalana w trybie powszechnej taksacji nieruchomości. Ma ona obejmować wszystkie nieruchomości podlegające opodatkowaniu i być wykorzystywana przede wszystkim dla celów podatkowych²⁶. Może to oznaczać, iż reforma w zakresie nieruchomości ma na celu między innymi zwiększenie dochodów publicznych jednostek sektora finansów publicznych (w tym jednostek samorządu terytorialnego). Warto jednak się zastanowić, czy uporządkowanie w tej materii nie przyniesie efektu odwrotnego. Tym bardziej, że polskie społeczeństwo nie jest bogate i wprowadzenie podatku katastralnego, może je zubożyć.

Dlatego też, jak podkreślano wcześniej, proponowana reforma w zakresie nieruchomości, napotyka na wiele barier. Począwszy od barier formalno-prawnych, poprzez polityczne i finansowe, do bariery społecznej. Ta ostatnia związana jest przede wszystkim z obawami społeczeństwa. Niechęć potencjalnych podatników (płatników podatku katastralnego) wynika głównie z obaw związanych ze wzrostem opodatkowania ich majątku nieruchomego.

W związku z powyższym sądzimy, że w pierwszej kolejności należałoby dokonać szczegółowych analiz wpływu zmian, jakie dokonałyby się poprzez wprowadzenie podatku katastralnego: z jednej strony na dochody jednostek sektora finansów publicznych (w tym jednostek samorządu terytorialnego), z drugiej zaś strony na sytuację finansową osób fizycznych, posiadających określony majątek.

²⁵ Niejednokrotnie podkreśla się, iż celowo przetrzymywane są niezagospodarowane tereny (w celach spekulacyjnych) i atrakcyjnie zlokalizowane. Wprowadzenie tego podatku, być może, przeciwdziałałoby tego typu działaniom, ze względu na konieczność ponoszenia wysokich kosztów ich utrzymania. Szerzej: A. Nowak, *Projekt opodatkowania wartości nieruchomości w Polsce, na tle doświadczeń innych państw* [w:] D. Kopycińska (red), *Funkcjonowanie gospodarki polskiej w warunkach integracji i globalizacji*, Szczecin 2005, s. 343.

²⁶ Por. M. Krawczyk, *Powszechna taksacja nieruchomości, istota i znaczenie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, nr 3, s. 54.

Bibliografia

- Ciak J., Wąsewicz B., *Kataster jako warunek reformy systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2014, nr 4(2), s. 9–30.
- Bydłosz J., *Kataster 3D i normalizacja w katastrze w Polsce i na świecie*, AGH Kraków, Wydział Geodezji Górniczej i Inżynierii Środowiska, Katedra Geomatyki, <http://www2.geod.agh.edu.pl/~jb/kataster3D/wyklad.pdf>, (dostęp: 22.08.2014 r.).
- Bydłosz J., *Kataster wielowymiarowy na świecie i uwarunkowania jego implementacji w Polsce*, AGH w Krakowie, Katedra Geomatyki, http://www.gdmc.nl/3dcadastre/literature/3Dcad_2012_29.pdf, (dostęp: 22.08.2014 r.).
- Etel L., *Reforma systemu opodatkowania nieruchomości*, Raport Nr 155, <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/r-155.htm>, (dostęp: 06.02.2015).
- Etel L., Dowgier R., *Podatki i opłaty lokalne – czas na zmiany*, Temida 2, Białystok 2013.
- Felcenloben D., *Kataster nieruchomości rejestrem publicznym*, Wydawnictwo Gall Olgierd Graca, Katowice 2009.
- Felcenloben D., *Istniejący i oczekiwany model katastru nieruchomości*, http://www.geodezjaszczecin.org.pl/stara_strona/Konferencje/Konf2010/k03.html, (dostęp: 23.08.2014 r.).
- Felcenloben D., *Rozgraniczenie nieruchomości. Teoria i praktyka z orzecznictwem sądowno-administracyjnym*, Wydawnictwo Gall, Katowice 2008.
- Krawczyk M., *Powszechna taksacja nieruchomości – istota i znaczenie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009 nr 3, s. 49–67.
- Nowak A., *Projekt opodatkowania wartości nieruchomości w Polsce, na tle doświadczeń innych państw* [w:] D. Kopycińska (red), *Funkcjonowanie gospodarki polskiej w warunkach integracji i globalizacji*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2005.
- Wierzbowski B., *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, LexisNexis Polska Sp. z o.o., Warszawa 2010.
- Wołowicz T., *Reforma systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce szansą pobudzenia rozwoju lokalnego i regionalnego samorządów terytorialnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2013nr 4, s. 125–137.
- Strona internetowa grupy roboczej do spraw katastru 3D komisji 3 i 7 Międzynarodowego Stowarzyszenia Geodetów FIG (*FIG Joint Commission 3 and 7 Working Group on 3D Cadastres*) <http://www.gdmc.nl/3DCadastres/>, (dostęp: 6.02.2015r.).