

Katastralna sprawiedliwość

Z Jackiem Kolibskim, prezesem zarządu Europejskiego Instytutu Nieruchomości, rozmawia Andrzej Stawiarski

Politycy nie chcą o nim mówić, właściciele nieruchomości boją się go. Czym jest podatek katastralny?

To sposób świadczenia daniny publicznej przez właścicieli nieruchomości, kiedy to podstawą opodatkowania jest rynkowo skalibrowana wartość a nie wielkość powierzchni gruntu i budynku. Przymiotnik katastralny odnosi się do tego, iż podatek dotyczy każdej nieruchomości odrębnie (przedmiotowo) a nie podatnika, któremu sumuje się powierzchnie posiadanych przez niego nieruchomości (podmiotowo). Kalibracja rynkowa tego podatku jest powszechnie stosowaną formułą, chociaż stopień i forma odniesienia do rynku są różne. Odniesienie tylko do powierzchni stosowane jest w bardzo niewielu krajach. Tak jest nadal w Polsce, gdzie właściciel nieruchomości płaci podatek w zależności od wielkości powierzchni, niezależnie od jej wartości "katastralnej". Jeżeli jesteśmy właścicielami kamienicy mieszkaniowej centrum Krakowa – w najdroższej strefie, która jednocześnie generuje najwyższe dochody lub korzyści użytkowe dla właściciela – to stawka mieszkaniowego podatku od nieruchomości za metr powierzchni dla tej kamienicy jest dokładnie taka sama, jak dla nieruchomości położonej na osiedlu peryferyjnym w Nowej Hucie. Jest tak dlatego, ponieważ kluczem do obliczania podatku jest tylko wielkość powierzchni w danej kategorii użytkowania.

Skoro to takie logiczne, to skąd się bierze tak negatywna ocena?

Nad wprowadzeniem podatku katastralnego dyskutuje się już w Polsce od połowy lat 1990-tych. Ale wszystkie próby były obarczone podstawowym błędem: materiały studialne, analizy ekonomiczne robione na potrzeby przygotowania ustawy, szybko trafiały do wiadomości publicznej jako rozwiązanie ostateczne. Tymczasem była to tylko symulacja spodziewanych efektów relatywnej zmiany ciężaru podatkowego wg relacji rynkowych. Wysokość stawki podatku mogła przerazić osoby, które mieszkają w starych, drogich, mieszkaniach. Ponieważ dzisiaj stawka podatku od nieruchomości dla zasobów mieszkaniowych jest groteskowo niska, a dla zasobów niemieszkaniowych bardzo znacząca (ponad 30 razy większa), przypomina to bardziej dodatkowy podatek od działalności gospodarczej. Dociążenie sfery mieszkaniowej (głosujących wyborców) i odciążenie sfery gospodarczej jest bardzo trudnym wyzwaniem ekonomii politycznej, więc brakuje odważnych propozycji reformatorskich w tym zakresie.

Poniekąd słuszny, proponowano zbyt gwałtowną kurację.

Pojawia się problem, w jaki sposób wprowadzić podatek katastralny, aby nadmiernie nie uderzył w osoby niezamożne od pokoleń mieszkające w starych zasobach w centrach miast, ludzi którzy mają niskie dochody ale posiadają cenny majątek. Mam świadomość, że nie można z dnia na dzień wprowadzić stawki podatku katastralnego na poziomie 1,2 proc., czy 1 proc. wartości nieruchomości, bo będzie to szokowy wzrost obciążeń dla właścicieli mieszkań, czy domów. Przy obecnych kosztach utrzymania nie będą w stanie tego unieść. Z tym problemem trzeba się jednak zmierzyć – tak, jak z ustawą emerytalną. Wyznamy ścieżkę dochodzenia do podatku katastralnego w perspektywie nie roku, tylko np. dwudziestu lat. Podatek od wartości nieruchomości jest z założenia podatkiem sprawiedliwym, jeżeli w ogóle mówimy, że podatki mogą ładu sprawiedliwości społecznej przenosić, ale powinny też edukować społeczeństwo. Ludzie powinni zrozumieć, że ten podatek jest ostoją dochodów samorządowych, z których finansuje się nieodpłatne usługi takie jak szkolnictwo, zdrowie, infrastrukturę, czyli jakość życia i przestrzeni pu-

blicznej włącznie z drogami i ulicami.

Szukamy w podatku sprawiedliwości?

Źle ustawione zasady podatkovania, czy to w podatku dochodowym, czy podatku od nieruchomości, wypaczają ich sens i naruszają ideę sprawiedliwości w rozkładzie niezbędnego ciężaru podatkowego. Bo nie jest sprawiedliwym, jeżeli mam mieszkanie, które leży na peryferiach i którego wartość wynosi 300 tysięcy i takie samo – pod względem powierzchni – mieszkanie w centrum miasta, którego wartość rynkowa to 500 tysięcy. Kreowanie dochodu z każdego z nich, korzyści użytkowe, oraz kumulacja finansowa jest różna, a podatek jest taki sam. To narusza poczucie sprawiedliwości. Podobnie jest z działalnością gospodarczą, gdzie za lokale w super lokalizacjach płaci się taki sam podatek jak za lokale w dużo gorszych lokalizacjach.

Rynek mieszkaniowy w Polsce nie jest tak rozwinięty by zamiana mieszkania była łatwa.

Budując konstrukcję podatku od nieruchomości, ewentualnie budując ją w kategorii sprawiedliwszego, bardziej wydolnego, słusznieszego podatku, nie możemy pominąć kwestii społecznych. Każda próba wprowadzenia podatku w myśl zasady „w tym roku jest tak – jutro będzie inaczej”, bo inaczej spotka się z protestami społecznymi. I nie będzie nigdy zrealizowana ponieważ politycy powiedzą „no nie, za duży opór”.

Do wprowadzenia podatku katastralnego trzeba się organizacyjnie przygotować. Jakie działania należy podjąć?

Po pierwsze, trzeba przyjąć upraszczającą formułę budowania bazy dla podatku katastralnego. Kiedy kilka lat temu przymierzano się do projektów ustaw, pojawiły się głosy, że w Polsce nie jest to do wykonania. Trzeba przecież wyszacować miliony nieruchomości, żeby stworzyć bazę dla podatku katastralnego. Wtedy koszt wprowadzenia podatku byłby ogromny. Kraje europejskie mają w tej kwestii duże doświadczenie, stąd wiadomo, że w celu ustalenia bazy dla podatku katastralnego stosuje się metody schematycznej powszechnej taksacji (wyceny podatkowej).

Na jakich zasadach?

W Krakowie widać to wyraźnie. Analizując ceny na rynku nieruchomości, przyjmuje się, że różnica między ścisłym centrum a drugą obwodnicą wynosi 15-20 proc. z samego faktu lokalizacji. *Location, location, location* – jak mówią Amerykanie. A dopiero potem wszystko inne. W oparciu o dane, które posiada urząd miasta czy urzędy skarbowe, analizując transakcje na rynku nieruchomości, jest możliwe wyznaczenie, w każdej aglomeracji, stref cenności gruntów na potrzeby podatku katastralnego. W Krakowie takich stref może być osiem, dziesięć, to zależy, jak głęboko, jak analitycznie będziemy wchodzić w różnice pomiędzy strefami. Dla wartości podatku katastralnego nie ma większego znaczenia, czy wartość nieruchomości jest o 3 proc. większa, czy mniejsza między granicami strefy. Chodzi o pewien porządkujący sygnał – trzeba stworzyć strefy i na ich obszarze ustalać stawkę podatku. Ludzie powszechnie rozumieją, że poszczególne części miasta (lokalizacje) różnią się atrakcyjnością i do tego powinny nawiązywać różnice w podatku. Zakładając tego same dochody z tego podatku zróżnicuje się rozkład ciężaru podatkowego - atrakcyjne nieruchomości (lokalizacyjnie) zostaną dociążone, a mniej atrakcyjne dociążone - zarówno w sferze mieszkaniowej jak i gospodarczej.

Co z wyjątkami? Wartość niektórych nieruchomości może odbiegać od średniej w strefie. W centrum może stać rudera a na peryferiach pałac.

Można wtedy dokonywać indywidualizacji. Jest podobnie jak przy analizowaniu przez urzędy

skarbowe transakcji na rynku nieruchomości – jeżeli mieści się w statystycznym przedziale, to urząd akceptuje deklarowany przez strony podatek. Jeżeli wycena odbiega od tej ustalonej wartości, to urząd ją weryfikuje, by sprawdzić, czy podatnik dobrze określił stawkę podatku. Mamy w tej kwestii doświadczenia i nie dostrzegam w tym problemu. A poza tym, to rudera w super lokalizacji jest "stratą" dla gospodarki, albowiem cenny grunt nie jest należycie wykorzystywany a przecież jego atrakcyjność wynika w dużej mierze z inwestycji publicznych (infrastruktura techniczna i społeczna, dostępność transportowa).

Czy podatek katastralny wpłynie na rozwój miast?

Mówienie dzisiaj o obciążeniach dodatkowych nie jest "trendy", prawda? Deweloperzy, inwestorzy najchętniej budowałiby na koszt podatników, na koszt budżetu miasta. Najłatwiej na zielonej łące. Niech ją miasto uzbroi, doprowadzi komunikację, utrzyma drogi... Tak długo jak deweloperzy będą mieć wskaźnik, że podatek od nieruchomości jest związany z powierzchnią jaką zajmuje budynek, to będą budować na przysłowiowej zielonej łące. Tak jest najtaniej. A za infrastrukturę niech zapłacą wszyscy lokalni podatnicy. Deweloper wybuduje i wyjedzie z tego miasta. Podatek katastralny spowodowałby, że miasta rozwijałyby się bardziej w modelu miasta zwartej. W większości dużych polskich miast dziesiątki hektarów nie jest jeszcze zagospodarowanych. Opłaca się trzymać działkę w celach spekulacyjnych przez pięć lat, przez kolejne dziesięć lat. Niewiele to mnie kosztuje, bo stawka podatku za grunt, szczególnie ten mieszkaniowy, jest znacznie niższa od stawki za budynek - co jest odwrotnością światowej praktyki.

W przypadku wprowadzenia podatku katastralnego nie byłoby to opłacalne...

Stawka tego podatku byłaby adekwatna do wartości w tej strefie, czyli podniosłyby się ceny gruntów. Podnosi cenę gruntów, a naszym zamysłem, jak rozumiem.

To katastralna katastrofa – twierdzą politycy.

Nie lubimy w gospodarce skokowych zmian, bo są nieprzewidywalne i burzą ład ekonomiczny w firmach, w gospodarstwach domowych. Podobnie jest z podatkiem. Nie jestem orędownikiem podatku katastralnego, który zniszczy ekonomię rodzinną, który zakłóci ekonomię firm działających w drogich obszarach. Jeśli ma stać się istotnym elementem gospodarki, to jedynie wprowadzany w oparciu o racjonalną bazę, z określoną ścieżką dojścia. By można się było do niego przygotować. Jeżeli mam na to pięć lat, to mogę przenieść moją firmę z centrum miasta, gdzie będą drogie nieruchomości, tam gdzie podatek jest niski.

Czy zwiększą się tym samym dochody miast?

Miasta cierpią na chroniczny brak pieniędzy. Są drogie, rozległe, oczekujemy coraz wyższego standardu życia, a to kosztuje. Budujemy lepsze ulice, szersze bezkolizyjne skrzyżowania. Z czegoś miasta muszą mieć na to środki.

Podatkiem mieszkańcy płacą za infrastrukturę...

Gdy miasto będzie miało więcej środków i będzie racjonalnie nimi gospodarować, to może też lepiej lokować inwestorów. Pomagają w tym plany przestrzenne, które określają: w tym miejscu będzie osiedle mieszkaniowe, tu centrum komercyjne, a tam strefa przemysłowa. Na ten plan nałożymy strukturę podatków. Okaże się wówczas, że nie jest to katastrofa, tylko racjonalny dochód przeznaczony na budowanie miasta zwartej, nowoczesnego, ładnego. Bez pieniędzy tego zrobić się nie da.

Czy to jest metoda na domknięcie budżetu samorządowego?

Żle by się stało gdyby używano tego argumentu jako podstawowego. Jest to jeden ze sposobów zwiększenia dochodów budżetowych, ale z realnych źródeł. Budując siatkę podatku katastralnego, będziemy wskazywać obszary, gdzie celowo będziemy utrzymywać niską stawkę. Po to, żeby były to, przykładowo, enklawy rozwoju taniego budownictwa socjalnego. Teraz takiej możliwości nie mamy, bo wielkość tego podatku w sferze mieszkaniowej jest praktycznie nieodczuwalna. Tworzenie stawki daje miastu narzędzie do kreowania obszarów atrakcyjnych podatkowo.

Jak często będzie się zmieniać podstawa podatku katastralnego? Na rynku nieruchomości zmiany są ostatnio duże...

Jeżeli spadają czynsze to spada wartość nieruchomości i wartość katastru. Od niższej kwoty będziemy płacić niższe podatki. Poza tym można dostosowywać siatkę stawek tego podatku z roku na rok.

Decydować będzie samorząd?

Jestem przekonany, że większość samorządów racjonalnie gospodaruje pieniędzmi i umie korzystać z narzędzi, jakie daje im ustawodawca. A takim narzędziem może być podatek katastralny. Oczywiście, przyparty do ściany, gdy nie może zbilansować kosztów pracy nauczycieli i transportu miejskiego, zachowuje się nieracjonalnie. W tym obszarze, wrażliwym społecznie, możemy prowadzić mądrą politykę dostarczania środków do budżetu na rozwój miasta, na kreowanie dobrej koniunktury. To są pieniądze dla miasta.

Czy ten podatek stosowany jest w innych krajach europejskich?

Większość krajów w Europie posługuje się skalibrowaną rynkowo podstawą opodatkowania, chociaż forma i stopień odniesienia do rynku znacząco się różnią. W Holandii np. wartość nieruchomości określa właściciel dla potrzeb podatkowych, w Wielkiej Brytanii nieruchomości mieszkaniowe dzieli się tylko na 8 zakresów wartości. Niekiedy wartości są dosyć stare, ale tutaj chodzi o wartości relatywne, bo przecież naczelną zasadą jest zróżnicowanie obciążenia podatkowego w sposób postrzegany jako sprawiedliwy, a więc w odniesieniu do różnic rynkowych a nie absolutnych wartości.

W systemie podatkowym udział podatku od nieruchomości jest zróżnicowany. W Stanach Zjednoczonych jest bardzo wysoki, ale w Niemczech jest relatywnie niski. Jak te proporcje powinny wyglądać w Polsce?

Bliższy jest nam model europejski, ale tutaj też są znaczące różnice. Zresztą w Niemczech pracuje się nad większą rolą fiskalną tego podatku, a wszystkie instytucje rozwojowe włącznie z OECD zalecają większe korzystanie z tego podatku. Oczywiście podatek nie może być nadmiernie wysoki, ponieważ inne koszty utrzymania są wysokie. Za energię, paliwa, płacimy więcej niż w wielu innych krajach europejskich. Nie wolno tej stawki eskalować. Przestrzegalbym przed myśleniem, że podatek katastralny stanie się panaceum na niedobory finansowe miasta. Musi być narzędziem pewnej słuszności w polityce podatkowej. Opartej na logice – jesteś właścicielem drogiej nieruchomości, masz zdolność do generowania dużych dochodów – dziel się nimi. Dziel się z władzą publiczną. Bo to ona stwarza warunki, żebyś z tej nieruchomości mógł kreować większy dochód lub cieszyć się wysoką wartością użytkową (mieszkając w bardzo atrakcyjnej lokalizacji).

Z jednej strony mamy racje ekonomiczno - gospodarcze po drugiej interes polityczny. Po-

datek katastralny stal się tematem tabu.

Premier powiedział niedawno, że w tej kadencji o podatku katastralnym nie rozmawiamy. Były już przygotowywane analizy, ale uznano, że to się nie spodoba wyborcom. W świadomości społecznej, w tym i polityków – tak rządzących jak i opozycji – istnieje przekonanie, że z tym podatkiem wiąże się nadmierna dolegliwość dla obywateli *in corpore*, dla wszystkich. Są racje polityczne i trzeba je uznać, ale są też argumenty ekonomiczne, które muszą się z nimi w końcu zderzyć. Jeżeli nie damy miastom pieniędzy z budżetu centralnego, to będą one brzydsze, biedniejsze, zaniedbane, bez możliwości wykreowania dochodu na własne funkcjonowanie. Alternatywą środków z budżetu centralnego mogą być po części wpływy z podatku katastralnego. Powinno zastanawiać dlaczego podatek od nieruchomości na świecie jest ostoją finansów lokalnych, a jego kalibracja rynkowa jest naczelną formułą podstawy opodatkowania.

A jeśli politykom zabraknie odwagi?

Nie chcę być złym prorokiem, ale gdy nie będzie możliwości zbilansowania budżetu większości miast, ustawodawca upoważni gminy do podniesienia stawek podatku od nieruchomości. I wtedy usłyszymy: to nie my, to samorząd poniósł podatek. A wyższy podatek będzie wymagał sprawiedliwej formy jego rozłożenia między podatnikami, co przy obecnie niskim poziomie nie ma znaczenia, bo jest traktowany bardziej jako opłata administracyjna. Nie na tym polega dobre gospodarowanie. Ten podatek nie musi być czysto katastralny. Nowy system może łączyć dwa elementy: socjalny, zabezpieczający i racjonalizujący, odnoszący się do wartości i możliwości kreowania dochodu z nieruchomości. Tylko rozmawiajmy o tym a nie chowajmy głów w piasek jak przez ostatnie 20 lat! W takiej czy innej formie, będziemy go musieli wprowadzić, bo jest racjonalny. Inne kraje to zrobiły znacznie wcześniej i dziś nie mają napięć na tym polu.

Jak wyjść z tego impasu?

Po pierwsze edukacja. Rolą niezależnych ekspertów, czy osób, które widzą problem podatku całościowo – nie politycznie, tylko słusznościowo, ekonomicznie – jest dalsze uporczywe mówienie o tym. Dwadzieścia lat temu, przed okresem zmian, uważaliśmy wiele działań za niemożliwe do przeprowadzenia. Byliśmy wtedy przekonani, że nie da się urynkować czynszu, gospodarki komunalnej, a świetlice, żłobki i przedszkola są dane od państwa. Przecież wszelkie inne podatki są skalibrowane rynkowo. Tak samo stanie się pewnie z czasem z podatkiem katastralnym.

Samo określenie „podatek katastralny” już się źle kojarzy.

I dlatego odszedłbym od tej nazwy, a w dyskusji mówiłbym raczej o racjonalizacji podatków od nieruchomości. Żeby nie wywoływać złych skojarzeń u polityków i mieszkańców, a jednocześnie budować na nowo system podatku od nieruchomości. Umożliwiający łagodne przejście od normy powierzchniowej do powiązanej z wartością.

Komu powinno zależeć na wprowadzeniu podatku katastralnego?

Inicjatywa powinna być po stronie organizacji skupiających miasta. Związek Miast Polskich czy Unia Metropolii Polskich są przecież powołane do wyartykułowania zbiorowych interesów miast. Ważny jest także głos ekspertów. Nawet jeżeli jest to niepopularne. Trzeba mieć odwagę mówić o tym głośno i nasze środowisko eksperckie mówi o tym od 20 lat! Na uczelniach, w instytutach, są praktycy, którzy zajmują się tą tematyką na co dzień. Organizacje pozarządowe powinny być aktywne nie tylko przy okazji ACTA, gdy walczą o wolność słowa, ale także w dyskusji o podatku katastralnym, gdy walka toczy się o ład ekonomiczny. Pytanie, kiedy znowu rozpoczniemy rozsądny marsz po tej drodze, do racjonalnych podatków od nieruchomości będących ostoją fi-

nansów lokalnych. Droga to długa, niełatwa, ale trzeba ją przejść.

Jacek Kolibski

Prezes Europejskiego Instytutu Nieruchomości, prezes zarządu Biura Doradztwa Inwestycyjnego KRAKINWEST Sp. z o.o.. Absolwent Wydziału Prawa i Administracji UJ, specjalista w zakresie restrukturyzacji i rozwoju regionalnego, pomysłodawca i koordynator procesu restrukturyzacji terenów poprzemysłowych (Zakłady Sodowe SOLVAY).