

**KARTA ROZWIĄZANIA:**

ID:	Z.05-4
Typ instrumentarium (a do f) <sup>1</sup>	a
Kategoria rozwiązania (A do C) <sup>2</sup>	A
Data aktualizacji wpisu:	17.03.2021
ID i nazwa wyzwania, którego dotyczy proponowane rozwiązanie:	Znikome zastosowanie opłat i podatków w zarządzaniu i gospodarowaniu przestrzenią.
Autorzy:	Karta powstała z wykorzystaniem treści raportu „Propozycja zmiany zasad kształtowania stawek podatku od nieruchomości gruntowych w Polsce” opracowanego dla Związku Miast Polskich i Unii Metropolii Polskich
Grupa ekspercka:	Zarządzanie i finanse publiczne Podgrupa: Polityka fiskalna jako element zarządzania rozwojem i gospodarowania przestrzenią

**1. Nazwa rozwiązania [200 zn.<sup>3</sup>]:**

Wprowadzenie zróżnicowania stawek podatku od nieruchomości w zależności od lokalizacji nieruchomości.

**2. Zwięzła charakterystyka proponowanego rozwiązania [2000 zn.]:**

Określenie w każdej z gmin odrębnych widełek wskazujących minimalną i maksymalną stawkę podatku od gruntów mieszkaniowych oraz odrębnych widełek stawek podatku od gruntów gospodarczych, przy czym:

- (a) Dla gruntów mieszkaniowych stawka maksymalna stanowić powinna pięciokrotność stawki minimalnej.
- (b) Stawka minimalna dla gruntów gospodarczych w danej gminie stanowić powinna dwukrotność stawki minimalnej dla gruntów mieszkaniowych.
- (c) Stawka maksymalna dla gruntów gospodarczych powinna być równa większej z dwóch poniższych wartości:
  - stawce maksymalnej dla gruntów gospodarczych określonej wg dotychczasowych zasad,
  - stawce maksymalnej dla gruntów mieszkaniowych w danej gminie.

Nałożenie na władze gminy obowiązku podziału terenów mieszkaniowych na strefy podatkowe z uwzględnieniem atrakcyjności lokalizacyjnej gruntów i określenia dla poszczególnych stref zróżnicowanych stawek podatku od gruntów mieszkaniowych w ramach widełek (progów) ustalonych dla danej gminy.

Określenie minimalnej liczby stref podatkowych dla gruntów mieszkaniowych, jakie musi ustanowić gmina, w zależności od jej charakteru:

- (1) Dla wielkich/dużych miast (na prawach powiatu) wymagany powinien być podział na co najmniej pięć stref.

<sup>1</sup> a) Rozwiązania w zakresie regulacji prawnych, administracyjnych itd.

b) Rozwiązania w zakresie finansowania i programów funduszowych

c) Dedykowane programy krajowe

d) Wzmacnianie know-how: Rekomendacje, zalecenia, standardy, dobre praktyki, wymiana doświadczeń, szkolenia, pilotaże, programy współpracy itd.

e) Dostosowywanie działań, inwestycji realizowanych przez inne zależne od rządu podmioty krajowe

f) Inne

<sup>2</sup> A – Regulacje prawne; B – Mechanizmy finansowania; C – Wzmacnianie wiedzy i współpracy

<sup>3</sup> Znaki ze spacjami – podane wartości dotyczą maksymalnej objętości opisu – orientacyjnie.

(2) Dla gmin miejskich wymagany powinien być podział na co najmniej trzy strefy.

(3) Dla gmin miejsko-wiejskich wymagany powinien być podział na strefy podatkowe odrębnie dla części miejskiej oraz wiejskiej. Dla części miejskiej wymagany powinien być podział na co najmniej trzy strefy, a dla części wiejskiej na co najmniej dwie strefy.

(4) Dla gmin wiejskich wymagany powinien być podział na co najmniej dwie strefy (Propozycja zmiany zasad kształtowania stawek podatku od nieruchomości gruntowych w Polsce, s. 5).

### 3. Działania szczegółowe, narzędzia interwencji – szczegółowy opis: [5000 zn.]

- **Specyfikacja barier/wąskich gardeł istniejących zapisów prawnych poprzez wskazanie niefunkcyjnych i nieadekwatnych rozwiązań w obowiązujących uregulowaniach**

„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, co kontrastuje z praktyką krajów OECD oraz zalecanymi przez tę organizację kierunkami wykorzystania tego podatku dla celów przestrzennych, fiskalnych i miastotwórczych. 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” (Propozycja zmiany zasad kształtowania stawek podatku od nieruchomości gruntowych w Polsce, s. 7).

„Cenne grunty śródmiejskie pozostają często mało intensywnie zagospodarowane, pomimo że ich atrakcyjność jest z reguły 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 rozwój i utrzymanie nadmiernie rozproszonych dróg, komunikacji miejskiej oraz nieodpłatnych usług i infrastruktury komunalnej. Istotną kwestią są luki w obecnym systemie opodatkowania gruntów o charakterze mieszkaniowym, pozwalające w znacznym stopniu na unikanie obciążenia 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 przeznaczeniu gruntów w planach miejscowych na cele mieszkaniowe, jeśli informacje te nie zostały odnotowane w EGiB.<sup>3</sup> Tymczasem niektóre bazy EGiB nie nadążają z aktualizacją zmian, znaczna część gruntów zabudowanych mieszkaniowo jest nadal obciążona podatkiem rolnym, a istotna część terenów niezabudowanych przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe w planach miejscowych oraz w decyzjach o warunkach zabudowy nie jest sklasyfikowana jako tereny mieszkaniowe w EGiB. Skutkiem tego baza podatkowa gruntów o charakterze mieszkaniowym jest znacząco mniejsza od potencjalnej, a grunty o charakterze mieszkaniowym, którymi jednakowo obraca rynek nieruchomości, nie są jednolicie opodatkowane” (Propozycja zmiany zasad kształtowania stawek podatku od nieruchomości gruntowych w Polsce, s. 8).

Rozwiązanie adresuje problem rozlewania się zabudowy w mniejszych ośrodkach poprzez urealnienie kosztów procesu inwestycyjnego dla indywidualnych podatników. Jeśli chodzi o wpływy podatkowe do budżetów gmin

prognozuje się ograniczone znaczenie z perspektywy dużych miast, większe w mniejszych ośrodkach. W dużych miastach, ponieważ opodatkowanie gruntów nie stanowi istotnej części wpływów z podatku od nieruchomości, oddziaływanie zaproponowanego rozwiązania polegającego na ustaleniu odrębnych widełek wskazujących minimalną i maksymalną stawkę podatku od gruntów mieszkaniowych oraz odrębnych widełek stawek podatku od gruntów gospodarczych będzie prawdopodobnie minimalne.

Nałożenie na władze dużych miast obowiązku podziału terenów mieszkaniowych na strefy podatkowe z uwzględnieniem atrakcyjności lokalizacyjnej gruntów i określenia dla poszczególnych stref zróżnicowanych stawek podatku od gruntów mieszkaniowych bez podniesienia obecnie obowiązującego limitu podatku od nieruchomości spowoduje spadek dochodów dla tego typu miast. Obecnie w największych miastach stosowane są stawki maksymalne, zatem wprowadzenie stref podatku od nieruchomości przy obecnie obowiązujących limitach spowodowałoby ustalenie niższych stawek dla części gruntów, a w konsekwencji spadek realizowanych dochodów podatkowych. To mogłoby prowadzić do spadku rozwoju gospodarczego dużych miast w Polsce. Konieczne jest zatem podniesienie stawek maksymalnych od nieruchomości w dużych miastach przy realizacji zaproponowanego rozwiązania.

- **Propozycja zmian przepisów prawnych – wskazanie przepisu oraz zakresu zmiany**

Proponowana zmiana polega na modyfikacji podpunktu a) oraz dodaniu podpunktu e) w punkcie 1) art. 5 ust. 1 ustawy o opłatach i podatkach lokalnych zgodnie z założeniami przedstawionymi w punkcie 2.

- **Wskazanie nowego obszaru do regulacji prawnej – sugestie do projektu ustawy o zrównoważonym rozwoju miast<sup>4</sup>**

Modyfikacja mechanizmu podatku od nieruchomości nie wymaga wprowadzania dodatkowych przepisów w ustawie o zrównoważonym rozwoju miast.

#### **4. Podmioty odpowiedzialne za realizację:**

Ministerstwo Finansów

#### **5. Wstępny harmonogram i kamienie milowe:**

1. Przy obecnym mechanizmie korekcyjno-wyrównawczym proponowane rozwiązanie będzie mieć wpływ na poziom PDP (wskaźnik G). Zasadnym byłoby przeprowadzenie symulacji - nawet bardzo ogólnej - wpływu tej zmiany na finanse poszczególnych JST.
2. Dostosowanie bazy podatkowej gruntów do potrzeb proponowanej modyfikacji podatku od gruntów.
3. Wypracowanie ze środowiskiem samorządowym brzmienia zmian i uzupełnień w art. 5 ust. 1 ustawy o opłatach i podatkach lokalnych oraz przepisów przejściowych.

#### **6. Priorytet/istotność z punktu widzenia wpływu na wyzwanie/rozwiązanie problemu (oczekiwany efekt):**

Wysoki.

#### **7. Odniesienia do diagnoz, dodatkowe materiały źródłowe, literatura:**

Brzeziński, C. (2015). Polityka przestrzenna w Polsce. Instytucjonalne uwarunkowania na poziomie lokalnym i jej skutki finansowe. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.

Capital Strategy, International Property Tax Institute, 2014, *Propozycja zmiany zasad kształtowania stawek podatku od nieruchomości gruntowych w Polsce*. Raport dla Związku Miast Polskich i Unii Metropolii Polskich, Warszawa-Kraków.

---

<sup>4</sup> Umieszczenie tutaj ustawy o zrównoważonym rozwoju miast ma zaszyfrować i zaproponować regulacje takiej materii która do tej pory nie była podjęta legislacyjnie a powinna podlegać takiej regulacji.

eRegion. Wskaźnik pokrycia województwa miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. <http://eregion.wzp.pl/wskaznik/wskaznik-pokrycia-województwa-miejscowymi-planami-zagospodarowania-przestrzennego>

Kotlińska, J., Nowak, M. J. (2010). Podatek od nieruchomości w zewnętrznych strefach obszarów metropolitalnych Polski Zachodniej. *Problemy Rozwoju Miast*, 4, 103-110.

Kozera, A. (2017). własny potencjał dochodowy Gmin wiejskich w poznańskim obszarze metropolitalnym. *Roczniki Naukowe Ekonomii Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich*, 104(4).

Palarz H. (2011). Błędy przy ustalaniu opłat adiacenckich związanych z budową urządzeń infrastruktury technicznej. <https://samorząd.pap.pl/kategoria/archiwum/bledy-przy-ustalaniu-oplat-adiacenckich-zwiazanych-z-budowa-urazden>

Ministerstwo Finansów. (2020). Wysokość stawek w opodatkowaniu nieruchomości w 2020 r. <https://www.podatki.gov.pl/media/5957/d-aizp-desktop-wysokosc-stawek-w-opodatkowaniu-nieruchomosci-w-2020-roku.pdf>

Śleszyński, P., Sudra, P. (2016). Skutki finansowe uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla gmin według danych na koniec 2014 roku. *Człowiek i Środowisko*, 40(1), 29-52.

Śleszyński, P. (2018). Potencjalne koszty odszkodowawcze związane z niewłaściwym planowaniem przestrzennym w gminach. *Studia KPZK*.

Śleszyński, P. (2018). Społeczno-ekonomiczne skutki chaosu przestrzennego dla osadnictwa i struktury funkcjonalnej terenów. *Studia KPZK*.

Wójtowicz, K. (2015). System planowania przestrzennego a stabilność fiskalna polskich gmin. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, (404), 311-327.

## **8. Powiązane akty prawne, identyfikacja obszaru prawnego wymagającego poprawy (odniesienie do istniejącego stanu prawnego):**

Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o opłatach i podatkach lokalnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1170).

## **9. Przykłady podobnych rozwiązań w innych krajach (jeśli znane)**

Podatki od terenów niewykorzystanych zgodnie z przeznaczeniem są powszechne w krajach anglosaskich.