



RZECZPOSPOLITA POLSKA

Rzecznik Praw Obywatelskich

Al. Solidarności 77

00-090 Warszawa

Tel. 827 42 02

Fax. 827 64 53

Warszawa, 25 stycznia 2001 r.

34986

RPO/172311/95/VI/J-Z

Pan

Mirosław SEKUŁA

Przewodniczący Komisji

Finansów Publicznych Sejmu RP

WARSZAWA

Szanowny Panie Przewodniczący

Czuję się w obowiązku przedstawić, po raz kolejny, problem dysproporcji w wielkości obciążenia podatkiem od nieruchomości podatników tego podatku, co, wywołuje liczne skargi kierowane do Rzecznika Praw Obywatelskich, wskazujące na niesprawiedliwe opodatkowanie różnych, co do przeznaczenia, nieruchomości oraz fiskalizm samorządów terytorialnych, które przy ustalaniu obciążeń podatkowych nakładają je - najczęściej - w najwyższej ustawowo dopuszczalnej wysokości, nie uwzględniając rzeczywistej wartości nieruchomości, faktycznego ich wykorzystania oraz sytuacji materialnej podatników.

Pomimo zobowiązania Rządu w uchwale Sejmu z dnia 5 marca 1994 r. (M.P. Nr 18, poz. 134) do opracowania koncepcji reformy podatku od nieruchomości - mechanizm ustalania stawek tego podatku od lat pozostaje bez zmian, mimo iż Minister Finansów wielokrotnie zapewniał o podjęciu działań zmierzających do zmiany obowiązujących, w tej materii, regulacji. Termin zakończenia prac legislacyjnych i doprowadzenia do sprawiedliwych wymiarów tego podatku nie jest znany. Opracowywanie katastru przeciąga się. Powoduje to konieczność wprowadzenia zmian drogą nowelizacji obowiązującej ustawy, albowiem dotychczasowe rozwiązania systemowe, zawarte w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz. 9 z późn. zm.), powodują

niedostosowanie wysokości i rozpiętości obciążeń podatkowych do poziomu dochodów ludności, w szczególności wiejskiej. Z drugiej zaś strony występuje rażący brak spójności pomiędzy uprawnieniami samorządu terytorialnego do kształtowania obciążeń podatkowych, a przepisami dotyczącymi finansowania gmin.

Szczególnie trudna jest sytuacja tych podatników, którzy przekazali gospodarstwo rolne na własność Skarbu Państwa za rentę lub emeryturę lub następcom prawnym, zatrzymując dla siebie własność działki siedliskowej wraz z budynkami (mieszkalnym i gospodarczym).

Zgodnie z obowiązującą ustawą budynek mieszkalny, wybudowany z własnych nakładów finansowych rolnika, stanowiący miejsce jego zamieszkania na starość z chwilą, gdy przestał prowadzić gospodarstwo rolne - został obciążony podatkiem od nieruchomości (w czasie prowadzenia gospodarstwa rolnego z reguły był z niego zwolniony płacąc jedynie podatek rolny).

Budynek gospodarczy (stodoła, obora, komórka itp.) związany uprzednio z prowadzonym gospodarstwem rolnym i korzystający, wówczas z podatkowego zwolnienia przedmiotowego - podlega opodatkowaniu wg stawek dla "pozostałych budynków", a więc o wiele wyższych bez względu na to czy jest użytkowany dla celów gospodarczych, czy też nie.

Opodatkowaniu podlega także wówczas działka siedliskowa, na której niejednokrotnie prowadzona jest produkcja warzyw na własne potrzeby emeryta. Łączne zobowiązanie podatkowe w podatku od nieruchomości staje się dla emeryta rolnika, który - dotąd płacił podatek rolny - przekraczające jego możliwości płatnicze.

Argumenty podnoszone przez Ministra Finansów o możliwości stosowania ulg przez organ samorządu terytorialnego - są nieprzekonywające. Ustawodawca powinien uwzględnić sytuację, że samorzady wobec stałego braku środków finansowych będą stosowały podatki najczęściej w maksymalnych granicach.

Obowiązujące stawki w podatku od nieruchomości są poddawane krytyce nie tylko przez podatników rekrutujących się z byłych rolników, ale także przez innych posiadaczy, a to za sprawą opodatkowania obiektów nieużytkowych wg ustawy o podatkach i opłatach lokalnych należących do grupy "pozostałych budynków". Budynki takie często nie mające wartości rynkowej (nie można ich sprzedać, wynająć lub wdzierżawić - np. komórkę), z reguły o niskim standardzie, nie posiadające urządzeń pomocniczych, najczęściej wykorzystywane do przechowywania opału lub narzędzi domowych są opodatkowane wyżej niż budynki mieszkalne.

Zastrzeżenia nasuwa stawka podatkowa ferowana w odniesieniu do budynków mieszkalnych, która nie uwzględnia standardu, wyposażenia technicznego i wartości budynku, co powoduje, że stawki podatku płaconego od posiadania luksusowej willi o bardzo wysokim standardzie są takie same jak płacone

od skromnych budynków mieszkalnych, nie posiadających niekiedy podstawowych urządzeń technicznych.

Sytuacji tej nie zmieniła nowelizacja ustawy o podatku rolnym, o lasach, o podatkach i opłatach lokalnych oraz ochronie przyrody z dnia 4 lipca 1996 r. (Dz.U. Nr 91, poz. 40).

Przy stanowieniu podatków powinna obowiązywać zasada dostosowania podatków do zamożności podatników. Zasady i wysokość obciążeń podatkiem od nieruchomości powszechnie krytykują grupy słabsze ekonomicznie (emeryci, renciści i bezrobotni posiadacze skromnych domów rodzinnych i inni), bowiem takie mechaniczne ustalanie podatku prowadzi, w tych grupach, do przeciążenia podatkowego.

Mechanizm i tempo waloryzacji stawek kwotowych omawianego podatku sprawiają, że wzrasta ogólne obciążenie podatkami lokalnymi. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 20 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, górne granice stawek kwotowych w podatkach i opłatach lokalnych, w tym i w podatku od nieruchomości, ulegają corocznie podwyższeniu na następny rok podatkowy w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen detalicznych towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszych trzech kwartałów roku, w którym stawki ulegają podwyższeniu, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego.

Z punktu widzenia "doganiania" inflacji jest to metoda trafna i nienasuująca zastrzeżeń, pod warunkiem, że miernik przeliczania podatku zostaje dobrany trafnie do charakteru czy typu podatku.

Zastosowanie miernika wzrostu cen detalicznych towarów i usług konsumpcyjnych do wzrostu podatku do nieruchomości wskazuje na fiskalny charakter obciążeń podatkowych, z uwagi na relatywnie wysokie tempo wzrostu tych cen nieproporcjonalne do wzrostu zarobków, co powoduje, że wzrost obciążeń podatkowych wyprzedza wzrost dochodów podatników, a w całokształcie rozwiązań systemowych, prowadzi do "przeciążenia podatkowego".

W przedmiocie podatków zostały sformułowane zasady, po myśli których podatki powinny być tak konstruowane, by z jednej strony zapewnić realizację przypisanych im zadań, tj. dostarczenia dochodów na ogólne wydatki państwa lub samorządu, z drugiej zaś strony - zabezpieczyć ochronę praw i interesów podatników.

Jedną z tych zasad jest, wspomniana już wcześniej, zasada sprawiedliwości podatkowej, stawiająca wymóg normowania, podatków wedle zamożności podatnika i wartości przedmiotu opodatkowania oraz w takiej wysokości, by podatnicy mogli je płacić z osiągniętych dochodów, bez uszczuplania posiadanego majątku, bowiem pokrywanie podatku z majątku.

Z całą pewnością tego rodzaju krytyka systemu podatkowego odnosi się do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

W okresie umacniania się wolności gospodarczej, podatek od nieruchomości powinien być konsekwentnie przekształcany w podatek typu majątkowego, uzależniony od rzeczywistej wartości opodatkowanego przedmiotu.

Jak się wydaje rozszerzony powinien zostać katalog ustawowych zwolnień i ulg, uwzględniający ulgi podatkowe dla określonych grup podatników np. inwalidów czy emerytów z tytułu pracy na roli. Również aktualnie obowiązujący wskaźnik waloryzacji stawek podatkowych, do czasu zmiany systemu opodatkowania nieruchomości, powinien być - w mojej ocenie - zastąpiony wskaźnikiem właściwym dla tego typu podatku i przedmiotu opodatkowania.

Ponieważ prace legislacyjne nad systemową zmianą podatku od nieruchomości przeciągają się - uprzejmie proszę Pana Przewodniczącego o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy legislacyjnej przez Komisję Sejmu RP, która zmierzałyby do nowelizacji niesprawiedliwego systemu opodatkowania nieruchomości.

Z wyrazami szacunku

/-/ Prof. dr Andrzej Zoll