

Dr hab. Bożena Ryszawska, prof. UE  
Katedra Finansów Przedsiębiorstw  
i Finansów Publicznych  
Wydział Ekonomii i Finansów  
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

## RECENZJA PRACY DOKTORSKIEJ

mgr Agnieszki Paluch-Dybek

*Przesłanki wprowadzenia systemu katastralnego jako determinanty samofinansowania gmin*  
napisanej pod kier. dra hab. Jacka Buko, prof. US

### **I. Uwagi wstępne i znaczenie tematu rozprawy**

Praca mgr Agnieszki Paluch-Dybek liczy 179 stron. Jest podzielona na 6 rozdziałów, zawiera spis literatury, spis tabel i rysunków oraz załączniki poświęcona jest przesłankom wprowadzenia systemu katastralnego jak determinanty samofinansowania gmin. Autorka sformułowała następujące cele badawcze:

- rozpoznanie warunków i ocena, w jakim wymiarze stosowanie systemu katastralnego wspomogę finansowanie działalności jednostek samorządu terytorialnego,
- opracowanie koncepcji wdrożenia systemu katastralnego w sposób minimalizujący jego charakter konfliktogenny.

Główna hipoteza badawcza brzmi: wprowadzenie systemu katastralnego jest warunkiem koniecznym osiągnięcia przez samorzady terytorialne samodzielności finansowej.

Hipoteza pomocnicza 1: pozyskiwanie dochodów w systemie katastralnym jest czynnikiem konfliktogennym na płaszczyźnie ekonomicznej i społecznej.

Hipoteza pomocnicza 2: stosowanie systemu katastralnego przyczynia się do zwiększania ład przestrzennego.

Tematu pracy jest aktualny i ważny w aspekcie optymalizacji systemu podatkowego i zwiększania samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Od wielu lat przygotowane są w sejmie regulacje prawne dotyczące wprowadzenia tego podatku (podobnie jak to zrobiono w innych krajach Unii Europejskiej), jednakże ze względu na potencjalną

konfliktogenność wprowadzenia podatku majątkowego nie doszło do przyjęcia prawnych podstaw w tej sprawie. Temat jest aktualny zwłaszcza w związku z toczącą się debatą nt. nierówności dochodowych. Dlatego szkoda, że w pracy zabrakło odniesienia do szerszego kontekstu makroekonomicznego, który nadaje sprawie podatku katastralnego zupełnie nowe znaczenie. Debata publiczna nt. podatków majątkowych nabrała szczególnego znaczenia zwłaszcza po ukazaniu się książki francuskiego ekonomisty Thomasa Pikettiego *Kapitał w XXI wieku*<sup>1</sup>, poświęconej nierównościom dochodowym. Podstawową przyczynę rosnących nierówności widzi on w immanentnej cesze kapitalizmu, jaką jest większa stopa zwrotu z kapitału (majątku) niż stopa wzrostu PKB (i związana z nią stopa wzrostu wynagrodzeń z pracy). To powoduje szybsze przyrastanie majątku górnych decyli obywateli i –dalszy wzrost nierówności<sup>2</sup>. Jednocześnie inną współczesną prawidłowością jest, że wzrost podatków dochodowych wyprzedza wzrost podatków od kapitału i majątku<sup>3</sup>. Dołącza się do tego dominująca strategia wielkich międzynarodowych firm unikania podatków od dochodów. W efekcie w największym stopniu budżety krajowe i samorządowe tworzą zwykli obywatele. W polskim budżecie w 2019 roku dochody z CIT (Corporate Income Tax) stanowią 9-10%, reszta to podatek PIT oraz podatki od konsumpcji (VAT i akcyza). Dodatkowo ogromne rozmiary osiągnęła wieloletnia skandaliczna praktyka wyłudzenia VAT poprzez fikcyjne transakcje. W efekcie uszczuplane są dochody podatkowe budżetu państwa i samorządów, które muszą zadłużać się, by móc pokryć rosnące wydatki na cele społeczne, zdrowotne, emerytalne. Przekształcanie "państwa podatków" w "państwo długów" sprawia, że zarówno obywatele, jak i rządy są silnie uzależnione od sektora finansowego<sup>4</sup>.

Rozwiązaniem problemu byłoby m.in. opodatkowanie majątku. Na przykład nieruchomości poprzez obłożenie tzw. podatkiem katastralnym, czyli od wartości nieruchomości. Elżbieta Mączyńska mówi: „W Polsce od dziesięciu lat leży w Sejmie projekt wprowadzenia podatku katastralnego, moi studenci napisali już kilkanaście prac na temat tego projektu. Na świecie dyskutuje się o problemie nadmiernego opodatkowania pracy. W Polsce też mamy z tym kłopot, przecież ludzie utrzymujący się z pracy płacą składki emerytalne, zdrowotne, chorobowe, podatki dochodowe. Właściciel dziesięciu mieszkań w Warszawie, który żyje z ich wynajmu, płaci procentowo dużo niższe podatki”<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> T. Piketty, *Kapitał w XXI wieku*, Wydawnictwo „Krytyki Politycznej”, Warszawa 2015.

<sup>2</sup> Zob. np.: *Wygląda na to, że liberalna demokracja przestała być systemem preferowanym przez wolny rynek*, z prof. Elżbietą Mączyńską rozmawia G. Sroczynski, [http://wyborcza.pl/magazyn/1.124059.18055749.Co\\_wlasciwie\\_zrobil\\_Piketty\\_.html](http://wyborcza.pl/magazyn/1.124059.18055749.Co_wlasciwie_zrobil_Piketty_.html)

<sup>3</sup> *The economist behind Elizabeth Warren's wealth tax proposal explains how it works*,

<sup>4</sup> E. Mączyńska, poz. cyt.

<sup>5</sup> Tamże.

Złe systemy podatkowe wzmacniają nierówności i często prowadzą do konfliktów, protestów a nawet rewolt społecznych<sup>6</sup>. Autorzy wielu analiz ekonomicznych (J. Stiglitz, T. Piketty, E. Mączyńska, P. Krugman) optują za progresywnym podatkiem od majątku netto, płaconym od sumy wartości rynkowej wszystkiego, co posiadamy (nieruchomości, depozytów bankowych, akcji, obligacji, udziałów). Zgromadzone tak podatki powinny zasilić budżety rządu i samorządów i pomóc w finansowaniu edukacji, emerytur, opieki zdrowotnej<sup>7</sup>.

W pracy zabrakło takiej szerszej perspektywy, więc argumentacja Autorki, opowiadającej się za podatkiem katastralnym jako determinantą samodzielności finansowej samorządów, nie jest przekonująca.

Przedstawione w pierwszych trzech rozdziałach zagadnienia mają charakter wprowadzający do tematu i są oczywiste. Opisanie podatków, w tym specyfiki podatków lokalnych i władztwa podatkowego samorządu, nie wnosi nic nowego, a rozważania na temat wyceny nieruchomości nie dowodzą, że wprowadzenie podatku katastralnego jest warunkiem koniecznym samodzielności finansowej samorządu.

Mgr Agnieszka Paluch-Dybek skupiła się na rozważaniach, w jaki sposób złagodzić efekty wprowadzenia tego podatku – jego dolegliwość dla właścicieli nieruchomości. Nie odniosła się do faktu, że podatki majątkowe stają się niezbędnym rozwiązaniem fiskalnym w warunkach narastania nierówności dochodowych i związanych z nimi konfliktów. Niezadowolenie społeczne związane z wprowadzeniem podatku od wartości nieruchomości zdaje się mniej ważne wobec tych ostatnich.

Zbyt oszczędnie scharakteryzowała też metody badawcze, np. studium przypadku. Konieczne byłoby wyjaśnienie, jaką rolę odgrywa studium przypadku w tym badaniu oraz dlaczego można wnioskować i uogólniać na podstawie wyników badania case'u. Pozostałe metody, w tym scenariuszowa, również zbyt pobieżnie przedstawiono i słabo uzasadniono ich przydatność w pracy.

## II. Ocena poszczególnych rozdziałów

**Pierwszy rozdział** charakteryzuje podatki i ich postrzeganie w ujęciu historycznym. Autorka zauważa, że podatki stanowią istotny element koncepcji-społeczno-ekonomicznych (s.

---

<sup>6</sup> H. Patomäki, *Piketty's global tax on capital: a useful utopia or a realistic alternative to a global disaster?*, Real-World Economics Review, no. 69/2014.

<sup>7</sup> Wolny rynek poniósł porażkę w walce z biedą - mówi Thomas Piketty, nowa gwiazda ekonomii 7 maja 2014, [www.Forsal.pl](http://www.Forsal.pl)



13), jednakże nie przedstawia, jak te koncepcje zmieniały się w ostatnich latach. Nie odpowiada też na pytanie, jak wyzwania globalne (demograficzne, klimatyczne, społeczne) zmieniają rolę państwa i podatków, zwiększając zadania stojące przed rządem i samorządami.

Przywołane w pracy wybrane definicje podatku opierają się głównie na polskim piśmiennictwie. Przedstawivszy postrzeganie podatków w ujęciu historycznym, pisze Autorka w podsumowaniu, że „zasadniczo we wszystkich nowożytnych koncepcjach podatkowych zagadnienia dotyczące podatków były rozpatrywane nie w sposób izolowany, ale w kontekście i ujęciu wielopłaszczyznowym, z uwzględnieniem uwarunkowań gospodarczych i społecznych” (s. 22), jednak rozważania historyczne kończy na wieku XX, nie pokazując kluczowych zdarzeń, w szczególności kryzysu finansowego z roku 2008 i lat następnych, które krytycznie zweryfikowały neoliberalny system gospodarczy i jego ograniczenia w zakresie utrzymywania równowagi finansowej oraz rozwiązywania problemów społecznych i gospodarczych. Analiza tych ostatnich uwarunkowań pozwoliłaby na pokazanie ewolucji dyskursu nt. systemu podatkowego i podatków majątkowych jako instrumentu redukcji nierówności dochodowych, a w efekcie większej legitymizacji podatków majątkowych, a nawet ich społecznej akceptacji.

Istotne dla tematu pracy jest zwrócenie uwagi za Z. Ofiarskim na przeplatanie się funkcji fiskalnej i pozafiskalnej podatków oraz na ich wzajemne oddziaływanie (s. 25). Z. Ofiarski postuluje konieczność określenia proporcji między tymi funkcjami. Uzasadnianie ważności podatków majątkowych tylko ich znaczeniem dla samodzielności finansowej samorządów nie jest przekonujące. Znacznie poważniejsza byłaby argumentacja oparta na względach społeczno-gospodarczych – na rosnących nierównościach dochodowych jako wyzwaniu dla sektora publicznego.

Na uznanie zasługuje powołanie się na nowy kierunek myśli podatkowej, reprezentowany przez A. Wagnera i L. Steina, inny niż liberalny, postulujący nadanie podatkowi także funkcji pozafiskalnych – społecznej i gospodarczej. Jeden z nowych, uwzględnionych w nim aspektów to zasada sprawiedliwości społecznej, której celem miałyby być „eliminowanie nadmiernego zróżnicowania majątkowego w społeczeństwie oraz nędzy i ubóstwa licznych grup społecznych, z którym rynkowy podział dóbr i dochodów nie dawał [sobie] rady” (s. 27) – nawiązanie do niej i wzmocnienie argumentacji aktualną debatą nad rolą podatków majątkowych w związku z nowymi wyzwaniami stojącymi przed sektorem publicznym wzmocniłoby argumentację przemawiającą za podatkiem katastralnym.

Natomiast podrozdział 1.4 nie wydaje się konieczny w pracy doktorskiej. Rozumiem, że przedstawia on używane w pracy pojęcie „dochody podatkowe samorządów”, ale możliwe



było po prostu odwołanie się do istniejących podręczników, opisujących system podatkowy w Polsce.

**Rozdział drugi** dotyczy nieruchomości jako podmiotu opodatkowania. Jest to kwestia ważna dla tematu pracy, ale jej przedstawienie nie jest twórczym wkładem Autorki. Na uwagę zasługuje zagadnienie nieruchomości jako dobra pozostającego w jednym miejscu, co nadaje jej unikalny charakter z punktu widzenia systemu podatkowego (s. 36). Oznacza to, że nie można jej przenieść do innego obszaru fiskalnego celem uniknięcia opodatkowania, co ma ogromne znaczenie w sytuacji, gdy doradcy podatkowi planują firmom agresywne strategie podatkowe. Mgr Agnieszka Paluch-Dybek podkreśla, że duże podmioty gospodarcze, dla których lokalizacja jest ważna (s. 38), musiałyby płacić podatki od nieruchomości/katastralne nieuchronnie, co moim zdaniem byłoby fair – miałyby udział w wydatkach lokalnych społeczności i samorządów na budowę infrastruktury drogowej i komunikacji publicznej. Dziś w nich nie partycypują, unikając płacenia CIT.

Kolejna część tego rozdziału prezentuje pojęcie „kataster” i jego historyczny rozwój oraz zasady opodatkowania nieruchomości, a zwłaszcza metodę szacowania wartości nieruchomości. Zagadnienia te wspierają symulacje Autorki przeprowadzone w rozdziale 5. Jednakże w sensie naukowym nie wnoszą one nic nowego.

**W trzecim rozdziale** Autorka przybliżyła nam system katastralny w państwach europejskich, stworzony w większości w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX wieku. Na podstawie literatury przedmiotu twierdzi, że podstawowym motywem wprowadzenia systemu katastralnego było dążenie do uczynienia z podatków efektywniejszego źródła wpływów budżetowych oraz zwiększenie sprawiedliwości opodatkowania. Wspólnym elementem, który łączy nowoczesne systemy podatkowe jest oparcie podatków od nieruchomości na ich wartości (s. 52). Opodatkowanie nieruchomości na podstawie wartości przyjęło 74% krajów (s. 54), a podatek katastralny jest w większości krajów podstawowym źródłem dochodów władz lokalnych. Zaprezentowane rozwiązania nie budzą zastrzeżeń i nie prowokują pytań. Są raczej punktem odniesienia dla rozwiązań możliwych w Polsce. Rozwiązania obowiązujące w poszczególnych krajach pokazują, że system taki działa, nawet jeśli z polskiej perspektywy podatek katastralny wydaje się skomplikowany i konfliktogenny. W system włączone są zwolnienia podmiotowe oraz ulgi. Następnie Autorka przedstawia historię katastru na ziemiach polskich aż do czasu wejścia do Unii Europejskiej. Konkludując zauważa, że rozwiązania polskie odbiegają od przyjętych w poszczególnych państwach Unii Europejskiej.



Opodatkowanie nieruchomości i rola tego podatku w strukturze aktualnego systemu podatkowego w Polsce są przedmiotem rozważań w **rozdziale czwartym**. Ważny dla rozważań Autorki jest fakt, że podatek od nieruchomości „jest podatkiem samorządowym, lokalnym, związanym fizycznie z jakimś terenem i stanowi dochód publiczno-prawny gminy, w którym określone władztwo podatkowe posiadają jej organy” (s. 83). W kolejnym podrozdziale najistotniejszym stwierdzeniem jest podkreślenie samodzielności gmin w realizacji określonych zadań publicznych i ich niezbędnej w tym zakresie samodzielności finansowej (s. 96). Doktorantka słusznie zauważa, iż „dochody własne gminy mają podstawowe znaczenie zarówno dla samodzielności, jak i samowystarczalności finansowej samorządów. Przesądzają one bowiem o stopniu oraz zakresie niezależności finansowej od decyzji administracji rządowej, dodatkowo dają swobodę w (przyszłym – BR) tworzeniu i rozdysonowaniu osiągniętych dochodów” (s. 100).

Wreszcie na przykładzie gmin województwa lubuskiego dokonuje Autorka analizy ich sytuacji finansowej, a w dalszym kroku oceny poziomu ich samodzielności finansowej. Analiza pozwoliła jej na sformułowanie kilku wniosków, np. takich, że w gminach dominują dochody o charakterze transferów, że gminom trwale brakowało środków na realizację bieżących zadań, a wydajność fiskalna podatku od nieruchomości nie jest wysoka.

Doceniam konkluzje Autorki wynikające z badań dotyczące wad obecnego sposobu opodatkowania nieruchomości:

- mała wydajność fiskalna przy opodatkowaniu jedynie powierzchni nieruchomości,
- abstrahowanie przy ustalaniu wysokości podatku od atrakcyjności nieruchomości,
- brak systemowego powiązania wymiaru podatku z na bieżąco aktualizowaną ewidencją nieruchomości,
- anachroniczność systemu w stosunku do analogicznych rozwiązań w krajach Unii Europejskiej,
- podatek od nieruchomości nie stymuluje rozwoju rynku nieruchomości i zakłóca prawidłowe funkcjonowanie funkcji fiskalnej tego podatku,
- konieczność zastąpienia trzech podatków od nieruchomości jednym kompleksowym, wydajnym fiskalnie - podatkiem katastralnym.



Reforma podatku od nieruchomości wymagałaby zdaniem Doktorantki akceptacji ze strony podatników, optymalnej formuły podatkowej, odpowiedniego narzędzia administracyjnego (rejstry, dokumenty, mapy). Jednakże podkreślam jeszcze raz nieobecność w recenzowanej pracy doktorskiej aktualnych argumentów za wprowadzeniem podatków majątkowych, silnie powiązanych z aktualną debatą nad nierównościami dochodowymi, unikaniem podatków przez zwłaszcza wielkie firmy, wyłudzeniem VAT-u. Nie jest obecna też w pracy refleksja nad nowymi wyzwaniami stojącymi przed sektorem publicznym (demograficznymi, klimatycznymi, cyfrowymi, społecznymi) i środkami finansowymi niezbędnymi do ich rozwiązywania. Zupełnie nowa po 2008 roku sytuacja samorządów i sektora publicznego jest dodatkowym argumentem za koniecznością wzmocnienia samodzielności finansowej samorządów i wsparcia budżetu centralnego. W tym miejscu brakuje jednak Jej odniesienia do uwarunkowań makroekonomicznych i systemowych, dodatkowo uzasadniających konieczność wprowadzenia podatków majątkowych do systemu podatków w celu ograniczenia nierówności dochodowych i łagodzenia generowanych przez nie napięć.

Wnioski Autorki stanowiły punkt wyjścia do przeprowadzenia opartych na ankiecie badań własnych, przedstawionych w **rozdziale piątym**.

Studium przypadku stanowi województwo lubuskie, jednakże zbyt oszczędnie została opisana sama metoda badawcza – jej zalety i wady oraz warunki, które muszą być spełnione, by móc wnioskować i uogólniać na podstawie wybranego przypadku. Opracowana przez autorkę ankieta skierowana została do płatników podatku od nieruchomości. nie zostało jednak jasno wytłumaczone, jakie było kryterium losowania warstwowego. Zadane pytania przynoszą często sprzeczne lub niespójne odpowiedzi w kwestii rzeczywistego stosunku badanego do podatku katastralnego. Na przykład połowa z 620 badanych uważa, że bardziej sprawiedliwy byłby podatek od wartości nieruchomości (pyt. 1), a jednocześnie tylko 182 osoby opowiedziały się za zmianą opodatkowania powierzchniowego na podatek od wartości nieruchomości (pyt. 2). Większość respondentów za zaletę podatku od powierzchni uznała niski wymiar obciążenia finansowego (pyt. 3), 243 osoby powiedziały, że dotychczasowy podatek nie ma wad (pyt. 4), a znacznie więcej, bo 57% badanych nie jest skłonne zapłacić wyższej kwoty podatku niż obecnie (pyt. 5). Również większość respondentów wskazała na najniższą stawkę podatku od wartości nieruchomości jako tę, którą skłonna byłaby płacić (pyt. 7). Nieco bardziej interesujące w świetle argumentów za podatkiem katastralnym są odpowiedzi na pyt. 8. Połowa respondentów liczy na poprawę efektywności użytkowania nieruchomości i jednocześnie 78% chce ograniczenia autonomii samorządów w zakresie ustalania stawek podatkowych (pyt. 9) i

udzielania zwolnień podatkowych (pyt. 10). A jednocześnie ponad połowa ankietowanych podziela przekonanie Autorki, że podatek katastralny jest bardziej sprawiedliwy społecznie (pyt. 11). Zwieńczeniem opinii respondentów jest odpowiedź na pytanie 12: prawie 90% uznaje, że jego wadą podatku katastralnego jest wprowadzenie nadmiernego i często niezasadnego obciążenia finansowego.

Pytania ankiety umożliwiły badaczce uzyskanie głębszych odpowiedzi i rzeczywiste zobrazowanie postaw wobec tego podatku. Dobrze np. zostało skonstruowane pytanie pierwsze, gdzie respondent wybierał zdroworozsądkowo, zauważając niesprawiedliwość uzależnienia wysokości podatku od powierzchni. Niestety, Autorka nie dokonuje krytycznej analizy uzyskanych odpowiedzi, wydaje się nie dostrzegać ich sprzeczności. Wyrażna konkluzja z badania ankietowego mówi o niechęci ludzi do wprowadzenia podatku katastralnego; rozwiązaniem wg Autorki miałyby być lepsza edukacja i promocja przy jego wprowadzaniu. Uwagi zgłoszone przez Nią na s. 126 nie wynikają w pełni z przeprowadzonego badania, są raczej wyrazem wcześniejszej Jej wiedzy o społecznej nieakceptacji podatku katastralnego, sytuacji majątkowej Polaków i istniejącym systemie katastralnym w krajach Unii Europejskiej.

Pozytywnie oceniam przeprowadzoną w punkcie 5.3 symulację finansowych efektów wprowadzenia podatku od wartości nieruchomości na rzeczywistym zbiorze nieruchomości w gminie Żary (Autorka oceniła skutki jego implementacji dla dochodów gminy i dla właścicieli nieruchomości). Przyjęte kryteria Jej oceny nie budzą zastrzeżeń. Z punktu widzenia tematu pracy najistotniejsze są wyniki z tabeli 5.2, przedstawiające dochody z podatku katastralnego dla gminy, wzrastające z dotychczasowego poziomu 252 089 zł do 6 312 439 zł, to znaczy 25-krotnie. W tej samej tabeli zaprezentowany jest skokowy wzrost obciążeń dla pojedynczego mieszkania: z 66 zł rocznie do... 1660 zł. Badania potwierdzają, że „grupą, która najdotkliwiej odczuje skutki reformy systemu katastralnego, będą generalnie właściciele nieruchomości mieszkalnych” (s. 133) Znaczące zmiany w wielkości potencjalnego dochodu z nieruchomości i w strukturze dochodów budżetowych gminy wpłyną na jej samodzielność finansową, potwierdzając hipotezę główną pracy (s. 133-134).

**Rozdział szósty** rozpoczyna się od przedstawienia korzyści i barier wprowadzenia systemu katastralnego w Polsce. Autorka przekonująco pisze o aspekcie dochodowym podatku katastralnego, wspierającego samodzielność samorządu w zakresie ich rosnących obowiązków. Ponadto podkreśla wagę sprawiedliwości podatkowej, sprzyjającej zmniejszaniu nierówności dochodowych obywateli. W tabeli 6.1, zestawiającej wszystkie korzyści i bariery zabrakło





(podobnie jak i w innych częściach pracy) wyakcentowania strategicznego znaczenia podatków majątkowych w wyrównywaniu nierówności dochodowych w wymiarze globalnym, krajowym i lokalnym.

Następnie Autorka rozważa szansę zwiększenia ładu przestrzennego w Polsce dzięki funkcjonowaniu podatku katastralnego. Argumenty „za” opiera głównie na analizie doświadczeń krajów, które taki podatek wprowadziły. Zakładając, że proces jego wprowadzania będzie rozłożony w czasie w celu złagodzenia jego konfliktogenego charakteru, nie wydaje się, by palący dziś problem chaosu przestrzennego i negatywnego oddziaływania obecnego podatku od nieruchomości na środowisko i jakość życia zostanie poprzez ten podatek rozwiązany.

W podrozdziale 6.2 autorka zaproponowała własne podejście do szacowania wartości katastralnej nieruchomości, wybrała zmienne korygujące (położenie nieruchomości, sąsiedztwo, wiek, stan techniczny, standard lokalu i położenie na piętrze) oraz przypisała im wagi. Zaproponowała własny indeks  $P_{KAT}$ , którego stosowanie pozwoli Jej zdaniem na rzetelne obliczanie wysokości należnego podatku katastralnego. Docenić należy przedstawiony scenariusz wpływów z podatku od nieruchomości w perspektywie 20 lat (tab. 6.6). Wpływy do budżetu gminy liczone zaprezentowaną metodą (ze zmiennymi korygującymi) wzrastają 15-krotnie. Jednakże metoda scenariuszowa powinna być opisana szerzej (zalety, ograniczenia).

Następnie zebrane zostały istotne – Jej zdaniem – czynniki determinujące wdrożenie systemu katastralnego w Polsce. Autorka poddaje je analizie, ale szczerze przyznaje się też do bezradności (s. 153) w zakresie czynników politycznych i możliwych zmian w tym obszarze. Niestety, przedstawiona w tym rozdziale koncepcja Artura Laffera nie pasuje do rozważań dotyczących podatku katastralnego, gdyż przedmiotu opodatkowania nie da się ukryć lub przenieść do szarej strefy (s. 156).

### **III. Podsumowanie i ocena końcowa**

Hipoteza główna została zweryfikowana pozytywnie. Podatek katastralny w dłuższej perspektywie czasowej doprowadziłby do wzrostu dochodów gminy i jej samodzielności finansowej. Jednakże podatek ten nie jest warunkiem koniecznym tej samodzielności i samorządy muszą szukać rozwiązań bieżących, nie czekając na 20-letnią perspektywę.

Hipoteza pomocnicza 1 została potwierdzona badaniami ankietowymi, w których respondenci przedstawili negatywną ocenę wprowadzenia tego podatku i niechęć do jego podwyższania. Weryfikacja hipotezy pomocniczej 2 dokonana została przez autorkę nie



poprzez badania własne, a raczej przez logiczne porównanie wpływu podatku katastralnego na ład przestrzenny w krajach, które go zastosowały wcześniej.

Mgr Agnieszka Paluch-Dybek w wystarczający sposób opisała uwarunkowania i oceniła wpływ systemu katastralnego na dochody i samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Zaproponowała oryginalne podejście do wdrożenia systemu katastralnego - minimalizujące jego konfliktogeny charakter. Cele pracy byłyby zrealizowane pełniej, gdyby Autorka dokonała krytycznej analizy wyników ankiety oraz przyjęła szerszą perspektywę spojrzenia na znaczenie podatków majątkowych w systemie społeczno-ekonomicznym

Słabe strony pracy:

- brakuje odniesienia do uwarunkowań makroekonomicznych i systemowych, dodatkowo uzasadniających konieczność wprowadzenia podatków majątkowych do systemu podatków w celu ograniczenia nierówności dochodowych i łagodzenia generowanych przez nie napięć, osłabia to argumentację Autorki za podatkiem katastralnym jako determinantą samodzielności finansowej samorządów,
- przedstawione w pierwszych trzech rozdziałach zagadnienia mają charakter wprowadzający do tematu i są oczywiste
- zbyt oszczędnie scharakteryzowano metody badawcze, np. studium przypadku i metodę scenariuszową (powinny być opisane szerzej ich zalety i ograniczenia)
- przywołane w pracy wybrane definicje podatku opierają się głównie na polskim piśmiennictwie
- rozważania historyczne kończy na wieku XX, nie pokazując kluczowych zdarzeń, w szczególności kryzysu finansowego z roku 2008 i lat następnych, które krytycznie zweryfikowały neoliberalny system gospodarczy i jego ograniczenia w zakresie utrzymywania równowagi finansowej oraz rozwiązywania problemów społecznych i gospodarczych.
- Autorka nie dokonuje krytycznej analizy uzyskanych odpowiedzi, wydaje się nie dostrzegać ich sprzeczności i wynikających z nich wniosków
- Występują błędy językowe i stylistyczne np. tytuł pkt.6.2 scenariuszowe ujęcie wartości katastralnej w perspektywie otrzymanych dochodów (s.140) lub podatek ma realizować określone idee (s.8)

#### Osiągnięcia pracy:

- Opracowanie autorskiego indeksu  $P_{KAT}$  umożliwiającego samodzielne wyliczenie podatku katastralnego dla danej nieruchomości
- Przeprowadzenie symulacji wpływu wprowadzenia podatku katastralnego na rzeczywistych danych z gminy Żary autorską metodą poprzez określenie zmiennych korygujących i wykorzystanie indeksu  $P_{KAT}$
- Udowodnienie, że reforma systemu opodatkowania nieruchomości zapewniłoby stabilne źródło dochodów własnych samorządu i jego samodzielność finansową w dłuższej perspektywie
- Autorski scenariusz wpływów z podatku od nieruchomości w perspektywie 20 lat

Reasumując mgr Agnieszka Paluch-Dybek pokazała w stopniu dostatecznym, iż potrafi samodzielnie zmierzyć się z tematem pracy i zaproponować oryginalne podejście do symulacji dochodów budżetowych gminy i obciążeń podatników po wprowadzeniu podatku katastralnego. Doktorantka uwzględniła wiele złożonych aspektów wprowadzania podatku katastralnego i czynników je determinujących. W zakończeniu pracy zabrakło mi niestety krytycznej oceny niepełnego zrealizowania postawionych sobie zadań oraz przedstawienia perspektywy dalszych badań dotyczących wprowadzania podatku katastralnego w Polsce.

#### Konkluzja

Przedstawiona do oceny rozprawa doktorska spełnia wymogi ustawowe i świadczy o tym, że autorka ma ogólną wiedzę teoretyczną oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej i przedstawiła oryginalne rozwiązanie problemu naukowego. Wnioskuje o dopuszczenie pani magister Agnieszki Paluch-Dybek do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

Wrocław, 30.11.2019.

