

Możliwości wykorzystania systemu satelitarnej detekcji podatkowej w podatku od nieruchomości, rolnym i leśnym

Possibilities of Using the Tax Satellite Detection System for Property, Agricultural and Forestry Taxes

Abstract

The use of satellite data for faster and more efficient implementation of public administration tasks is one of the strategic goals of the Republic of Poland. This solution will undoubtedly allow for more efficient management of available resources, both financial and human, while at the same time reducing implementation costs. The purpose of the research was to verify the feasibility of using a satellite detection system for sealing the local tax system – In terms of real estate tax, agricultural tax and forestry tax. The study used the dogmatic-legal method of research, with the addition of the empirical-analytical method. Polish legislation and local laws were analysed and doctrinal and case law views were reviewed. In addition, information and statistical data provided by the Wrocław City Hall were examined.

KEYWORDS: satellite detection, local tax system, property tax, forestry tax, agricultural tax

SŁOWA KLUCZOWE: detekcja satelitarna, lokalny system podatkowy, podatek od nieruchomości, podatek leśny, podatek rolny

BARTOSZ NAMIECIŃSKI – magister prawa, Uniwersytet Szczeciński,
ORCID – 0000-0002-6066-6635, e-mail: bartosz.namiecinski@usz.edu.pl

1 | Wprowadzenie

Polski sektor kosmiczny od kilku lat notuje bardzo dynamiczny wzrost. Jest to wysoko technologiczna branża o charakterze niszowym, która może przyczynić się do stworzenia nowego modelu rozwoju polskiej gospodarki, opartego w większym stopniu na wiedzy, innowacjach i postępie technologicznym. Obecnie bardzo dynamicznie rozwija się światowy rynek aplikacji opartych na zobrazowaniach, nawigacji i łączności satelitarnej. Znajdują one zastosowanie w wielu dziedzinach życia gospodarczego i społecznego, czyli we wszystkich rodzajach transportu, gospodarce przestrzennej, monitorowaniu i zarządzaniu środowiskiem, energetyce, rolnictwie, rybołówstwie, ubezpieczeniach i bankowości, obronności, bezpieczeństwie i zarządzaniu kryzysowym i wielu innych^[1]. Dążenie do budowy stabilnej i wydajnej współpracy pomiędzy nauką i przemysłem oraz rozwój innowacyjnych technologii to cele jakie przysługiwały uchwaleniu Polskiej Strategii Kosmicznej^[2]. Jednym z celów strategicznych tego aktu jest to, aby polska administracja publiczna wykorzystywała dane satelitarne dla szybszej i skuteczniejszej realizacji swoich zadań, a krajowe przedsiębiorstwa były w stanie w pełni zaspokoić popyt wewnętrzny na tego typu usługi oraz eksportować je na inne rynki. Cel ten powinien zostać osiągnięty do roku 2030, nie mniej już obecnie zaobserwować można działania organów administracji publicznej zmierzające do jego realizacji. Podejmowane są one w celu realizacji zadań wyznaczanych im przez przepisy prawa. Jednocześnie należy zauważyć, że ani na gruncie uchwały w sprawie przyjęcia Polskiej Strategii Kosmicznej, ani w innych aktach powszechnie obowiązujących ustawodawca nie definiuje pojęcia dane satelitarne ani systemem detekcji satelitarnej, mimo częstego posługiwania się nimi.

Przedmiotem badań podjętych na potrzeby niniejszego opracowania są prawne możliwości wykorzystania technologii satelitarnych w celu usprawnienia poboru podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego. W zakresie objętym badaniem postawiona została teza, że wykorzystanie systemu satelitarnej detekcji podatkowej przyczyni się do uszczelnienia lokalnego systemu podatkowego oraz pozwoli na szybszą

¹ Zob. „Polska Strategia Kosmiczna”, załącznik do Uchwały Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie przyjęcia Polskiej Strategii Kosmicznej, M.P. poz. 203, s. 10-11, dalej: Polska Strategia Kosmiczna.

² Por. uchwała Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie przyjęcia Polskiej Strategii Kosmicznej, M.P. poz. 203.

i skuteczniejszą realizację zadań przez organy administracji publicznej. Rozważania teoretyczne zostały w tym zakresie zweryfikowane przy pomocy praktycznych aspektów funkcjonowania tego systemu w gminie Wrocław, która jako pierwsza w Polsce rozpoczęła wykorzystywanie technologii kosmicznych (związanych z pozyskiwaniem danych satelitarnych) weryfikacji poprawności składanych przez podatników deklaracji podatkowych dotyczących nieruchomości.

2 | Znaczenie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego dla dochodów podatkowych gmin

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej^[3] wymienia trzy źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego (dalej j.s.t.). Są to dochody własne, subwencje ogólne oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Najszerszym zakresem źródeł dochodów spośród wszystkich j.s.t. dysponują gminy, które również jako jedyne, dysponują w większym zakresie dochodami własnymi, w tym samoistnymi podatkami^[4]. Ważnym elementem systemu podatkowego, a tym samym źródłem dochodów własnych j.s.t., są podatki lokalne, bowiem dochody z ich tytułu oddane są do wyłącznej dyspozycji j.s.t.^[5] W omawianym zakresie istotne znaczenie ma gminna administracja podatkowa. W niej bowiem koncentrują się zadania zarówno ze sfery zarządzania daninami publicznymi, jak i ze sfery wykonywania publicznej działalności państwa. Rozłożenie zadań z zakresu administrowania daninami publicznymi i sposób ich realizacji może kształtować się w różny sposób pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi urzędu obsługującego organ podatkowy pierwszej instancji, jakim jest wójt,

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, ze zm.

⁴ Elżbieta Chojna-Duch, *Prawo Finansowe. Finanse publiczne* (Warszawa: Wydawnictwo Wiedza i Praktyka, 2017), 330-331.

⁵ Stanisław Owsiak, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie* (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2017), 734-735.

burmistrz lub prezydent miasta^[6]. Oczywiście nie należy zapominać o tym, że w zakresie niektórych podatków i opłat lokalnych istotne kompetencje mają także organy stanowiące gmin m.in. w zakresie kształtowania ich stawek oraz wprowadzania generalnych zwolnień czy przyznawania ulg.

W ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego^[7] w sposób enumeratywny określono tytuły, z których dochody podatkowe wchodziły w skład podatków lokalnych. Zaliczyć można do nich uregulowane w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych^[8] podatek od nieruchomości oraz podatek od środków transportowych, a także daniny publiczne uregulowane w innych ustawach, takie jak: podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych, podatek od czynności cywilnoprawnych oraz podatek dochodowy od osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej^[9]. Wśród wymienionych danin publicznych przedmiot opodatkowania związany jest z nieruchomościami w przypadku aż trzech z nich: podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego. Znaczenie podatków lokalnych dla dochodów budżetowych gmin zobrazowane zostało w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za 2022 r.^[10] Według danych Ministerstwa Finansów dochody gmin w 2022 r. wyniosły 171 813 486 000 zł, natomiast same dochody z podatków lokalnych ustalono na poziomie 22 366 550 700 zł, co stanowi aż 13,3% dochodów ogółem. Zwrócić uwagę należy, że największe znaczenie dla gmin spośród wszystkich podatków lokalnych ma podatek od nieruchomości. Przyniósł on gminom w 2022 r. dochody na poziomie 17 448 307 000 zł, a więc w wysokości 10,2% dochodów ogółem. Wśród pozostałych podatków znaczenie dla budżetów gmin mają

⁶ Jacek Kulicki, *Administracja danin publicznych w Polsce* (Warszawa, Wydawnictwo Sejmowe, 2014), 334-336.

⁷ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2024 r., poz. 356

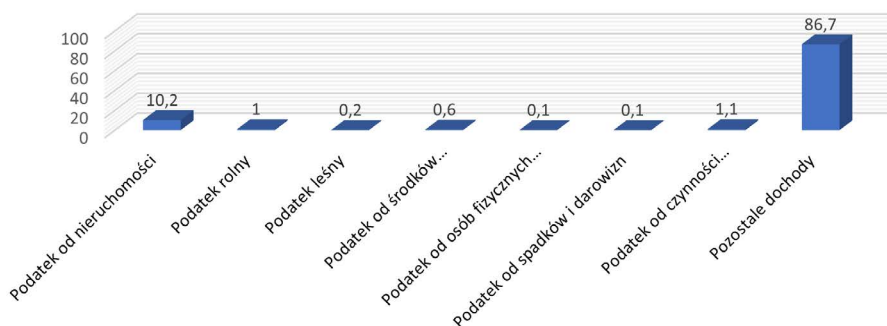
⁸ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz. U. z 2023 r., poz. 70, ze zm., dalej: u.p.o.l.

⁹ Zob. np. Maria Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2012), 110-111; Leonard Etel, „O potrzebie zmian w lokalnym prawie podatkowym cz. 2” *Finanse Komunalne*, nr 12 (2011): 7-8; Elżbieta Kornberger-Sokołowska, „Rola jednostek samorządu terytorialnego w kształtowaniu i poborze podatków stanowiących ich dochody”, [w:] *Dylematy reformy systemu podatkowego w Polsce*, red. Henryk Dzwonkowski, Jacek Kulicki (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2016), 188-190.

¹⁰ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, Ministerstwo Finansów: <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2022-rok>. [dostęp: 07.05.2024 r.].

co do zasady jedynie wpływy z podatku od czynności cywilnoprawnych (1 947 538 000 zł) i podatku rolnego (1 670 430 000). Znaczenie pozostałych podatków lokalnych na tle innych źródeł dochodów gmin jest natomiast marginalne – łączne wpływy z tych danin publicznych wynoszą 1% dochodów gmin. Dane te prezentuje wykres 1.

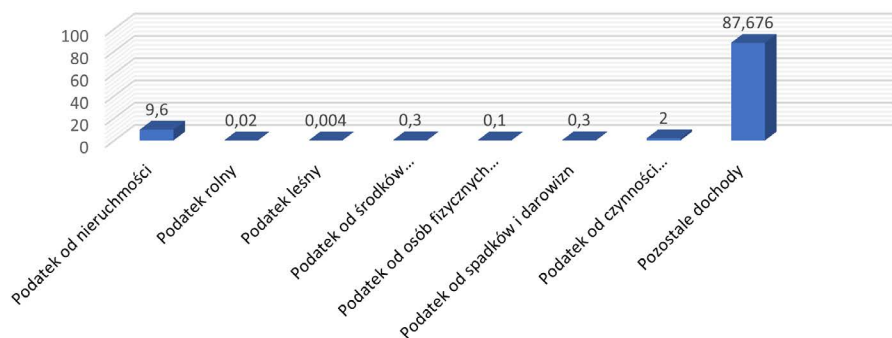
Wykres 1. Dochody gmin z tytułu podatków lokalnych na tle dochodów ogółem (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r.

W przypadku gmin będących miastami na prawach powiatu rola podatków lokalnych w strukturze dochodów kształtuje się w podobny sposób. Miasta na prawach powiatu w 2022 r. osiągnęły dochody w wysokości 110 196 310 000 zł. Natomiast dochody z podatków lokalnych wyniosły 13 504 073 000 zł, a więc 12,32%. Najistotniejsze znaczenie również miały dochody z tytułu podatku od nieruchomości (10 609 845 000 zł – 9,6% dochodów ogółem), a także podatku od czynności cywilnoprawnych (2 206 909 000 zł – 2% dochodów ogółem). Znikome znaczenie mają natomiast dochody z podatku rolnego, ze względu na stosunkowo niewielką ilość nieruchomości rolnych na obszarze miast na prawach powiatu. Rola dochodów pozostałych podatków lokalnych, pozostała marginalna. Dane te zostały zaprezentowane na wykresie 2.

Wykres 2. Dochody miast na prawach powiatu z tytułu podatków lokalnych na tle dochodów ogółem (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r.

Analiza danych przedstawionych w wykresach 1 i 2 pozwala na stwierdzenie, że podatek od nieruchomości stanowi ważny element w dochodach gmin, natomiast podatki rolne i leśne mają znaczenie marginalne.

3 | Charakter podatków związanych z władaniem nieruchomościami

Podatnikami podatków od nieruchomości, rolnego i leśnego są osoby fizyczne (bez względu na wiek), osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej będące właścicielami, posiadaczami samoistnymi, lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości przeznaczonych na określone cele. Ze względu na przedmiotowe granice opodatkowania wyróżnić można trzy kategorie nieruchomości: grunty, budynki lub ich części oraz budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Grunty mogą być opodatkowane jednym z trzech podatków: od nieruchomości, rolnym lub leśnym. Artykuł 2 ust. 2 u.p.o.l. stanowi, że podatkowi od nieruchomości podlegają wszystkie grunty, chyba

że są opodatkowane podatkiem rolnym lub leśnym^[11]. Zasadą jest więc opodatkowanie gruntów podatkiem od nieruchomości, natomiast podatki rolne i podatek leśny będzie występował w przypadku przeznaczenia tych gruntów na cele odpowiednio rolne lub leśne. W ustawie o podatku rolnym^[12] wskazano natomiast, że opodatkowaniu podatkiem rolnym podlegają grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza. Podkreślić trzeba, że grunty zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza są bowiem, co do zasady, opodatkowane podatkiem leśnym lub podatkiem od nieruchomości^[13].

Natomiast opodatkowaniu podatkiem leśnym, zgodnie z ustawą o podatku leśnym^[14] podlegają określone w ustawie lasy, z wyjątkiem lasów zajętych na wykonywanie innej działalności gospodarczej niż działalność leśna. Lasem w rozumieniu tej ustawy są oczywiście grunty leśne sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako lasy. Z opodatkowania tym podatkiem wyłączone zostały natomiast lasy:

- a. zajęte na wykonywanie działalności innej niż leśna;
- b. niezwiązane z gospodarką leśną (np. plantacja choinek świerkowych na gruncie rolnym);
- c. zajęte na ośrodki wypoczynkowe, działki budowlane i rekreacyjne oraz
- d. wyłączone decyzjami administracyjnymi na cele inne niż leśne^[15].

Pozostałe grunty niebędące użytkami rolnymi lub lasami, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. W przypadku tego podatku oprócz gruntów opodatkowaniu podlegają także budynki i lub ich części oraz budowle. Grunty i budynki (lub ich części) stanowią przedmiot opodatkowania

¹¹ Leonard Etel, Bogumił Pahl, Ewelina Bobrus-Nowińska, *Podatek leśny. Komentarz* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), 16-17.

¹² Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, Dz. U. z 2020 r., poz. 333, ze zm.

¹³ Bogdan Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, wyd. 7 (Warszawa: Wolters Kluwer, 2019), 448.

¹⁴ Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym, Dz. U. z 2019 r., poz. 888.

¹⁵ Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, 449.

podatku od nieruchomości zarówno wtedy, gdy są wykorzystywane do prowadzenia działalności gospodarczej, jak i również w przypadku przeznaczenia tych nieruchomości na inny cel, np. mieszkalny, pożytku publicznego itd. Niemniej rodzaj prowadzonej działalności będzie miał wpływ na dobór odpowiedniej stawki i w konsekwencji na wysokość podatku. Natomiast w przypadku budowli podlegają one opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości tylko, jeżeli związane są z prowadzeniem działalności gospodarczej^[16]. Wysokość podatku od nieruchomości obliczana jest jako iloczyn podstawy opodatkowania i przyjętej przez odpowiednią radę gminy stawki podatkowej. Podstawa opodatkowania jest zależna od rodzaju nieruchomości. Dla gruntów będzie to powierzchnia. Dla budynków lub ich części – powierzchnia użytkowa obliczana zgodnie z przepisami u.p.o.l. Natomiast w przypadku budowli wykorzystywanych w działalności gospodarczej podstawą opodatkowania jest ich wartość ustalona 1 stycznia roku, w którym dokonano ostatniego odpisu amortyzacyjnego^[17].

W doktrynie wskazuje się, że mankamentem polskiego systemu opodatkowania nieruchomości jest fakt, że zasadniczym czynnikiem decydującym o wysokości obciążenia nieruchomości jest powierzchnia, a nie wartość^[18]. Pojawiają się liczne wątpliwości, czy konstrukcja tego podatku pozwala na uzyskiwanie dochodu w sposób najbardziej efektywny, czy też skutkuje obniżeniem wydajności tego źródła dochodowego^[19]. Wskazuje się, że obecnie nie wszyscy podatnicy podatku od nieruchomości wywiązują się ze swoich zobowiązań, ponieważ ich nieruchomości znajdują się poza systemem podatkowym lub ich stan zgłoszony w ewidencji nie odpowiada stanowi rzeczywistemu ze względu na zaniżanie powierzchni nieruchomości

¹⁶ Paweł Mańczyk, *Status prawny organów gminy i jego wpływ na zakres formy i instrumenty lokalnego władztwa daninowego* (Szczecin: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, 2018), 121-122.

¹⁷ Zob. Władysław Grześkiewicz, „Finanse samorządu terytorialnego”, [w:] *Finanse publiczne z elementami prawa podatkowego*, red. Władysław Grześkiewicz (Warszawa: Wydawnictwo Difin, 2014), 230-231; Katarzyna Koperkiewicz-Mordel, „Opodatkowanie majątku”, [w:] *Prawo podatkowe w Polsce*, red. Włodzimierz Nykiel, (Warszawa: Wydawnictwo Difin, 2018), 349-351.

¹⁸ Katarzyna Kopyściańska, „Podatki i opłaty samorządowe”, [w:] *Prawo podatkowe z kuzusami i pytaniami*, red. Paweł Borszowski (Warszawa: Wolters Kluwer, 2020), 391-392.

¹⁹ Ewa Urbaniak, „Konstrukcja podatku od nieruchomości a zasady prawidłowej legislacji” *Kwartalnik Prawa Podatkowego*, nr 2 (2017): 71-72.

przez podatników^[20]. Dlatego też od kilku lat postuluje się o odejście od modelu powierzchniowego i opodatkowanie nieruchomości podatkiem *ad valorem*, tj. wprowadzenie podatku katastralnego^[21].

4 | Obecne rozwiązania związane z weryfikacją danych dotyczących nieruchomości w celach podatkowych

Dla potrzeb wymiaru i poboru podatku od nieruchomości, a także podatku rolnego i leśnego, wprowadzona została ewidencja podatkowa nieruchomości – tzw. kataster fiskalny. Ewidencja ta zawiera dane dotyczące podatników i przedmiotów opodatkowania, w szczególności dane wynikające z informacji i deklaracji składanych przez podatników na podstawie właściwych przepisów u.p.o.l., a także ustawy o podatku rolnym oraz o podatku leśnym, danych zawartych w księgach wieczystych ewidencji gruntów i budynków oraz innych ewidencjach i rejestrach prowadzonych przez organy administracji publicznej. Kataster fiskalny prowadzony jest w systemie teleinformatycznym i zawiera dane niezbędne do wymierzenia podatków obciążających nieruchomości, takie jak: dane podatnika (podmiot opodatkowania), oznaczenie nieruchomości (przedmiot opodatkowania) oraz jej powierzchnię, wartość czy też dochody z niej uzyskiwane (podstawa opodatkowania). Ponadto dane ewidencyjne gruntów i budynków ujawnione w rejestrze objęte są domniemaniem wiarygodności^[22].

W razie błędnego wpisania danych dotyczących nieruchomości wymierzona może zostać wysokość podatku nieodpowiadająca stanowi

²⁰ Paweł Felis, „O nowy ład podatków lokalnych w Polsce” *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia*, nr 1 (2016): 289-290.

²¹ Katarzyna Kopyściańska, „Podatek katastralny w Polsce – czy słuszna koncepcja?” *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 485 (2017): 248-250; Aurelia Bajerska, „Wprowadzenie podatku katastralnego w Polsce – szansa czy zagrożenia?”, [w:], *Przemiany prawne i ekonomiczne w Polsce oraz ich wpływy na zarządzanie finansami państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, red. Wojciech Bożek, Ewa Kowalewska (Szczecin: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, 2019), 9-10.

²² Dariusz Felcenloben, „Zasady i domniemania prawne ewidencji gruntów i budynków” *Przegląd Geodezyjny*, nr 1 (2022): 25-26.

rzeczywistemu nieruchomości. Prowadzenie czynności sprawdzających i kontrolnych przez pracowników urzędu obsługującego wójta odbywa się najczęściej albo na zgłoszenie osoby trzeciej, albo z inicjatywy samego organu podatkowego. W przypadku braku takiej inicjatywy zainteresowanego podmiotu organ podatkowy działa w zaufaniu do ewidencji nieruchomości. Fakt trudności w ujawnianiu nieścisłości pomiędzy stanem rzeczywistym a danymi ujawnionymi w rejestrze czy deklaracji podatkowej ma istotne znaczenie ze względu na następstwa, jakie za sobą niesie. Ujawnienie rzeczywistych danych wpłynie bowiem nie tylko na wymiar podatku od nieruchomości w następnym roku podatkowych, lecz także może być przyczyną wznowienia postępowania w trybie art. 240 § 1 pkt 5 Ordynacji podatkowej^[23].

W przypadku czynności sprawdzających z inicjatywy samego organu podatkowego odbywają się one z reguły w sposób wyrywkowy. Przeprowadzenie kompleksowej kontroli nieruchomości na terenie całej gminy może okazać się przedsięwzięciem trudnym do realizacji ze względów logistycznych. Zazwyczaj typowanie nieruchomości wymagających weryfikacji będzie miało miejsce na podstawie kontroli tematycznych, przeprowadzanych dla poszczególnych kategorii obiektów. Taki sposób weryfikacji jest jednak skomplikowany. Wymaga on od pracowników urzędu gminy dokonywania pracochłonnych analiz posiadanych rejestrów, a nierzadko także pracy w terenie. W ramach dokonywanych czynności wykorzystuje się także różne środki dowodowe, w zależności od danego stanu faktycznego. W tym zakresie organ podatkowy oraz reprezentujący go urzędnicy mogą korzystać ze środków, o których mowa w art. 272 (czynności sprawdzające) oraz art. 286 (kontrola podatkowa) Ordynacji podatkowej^[24]. Należą do nich w szczególności prawo do:

1. żądania udostępniania akt, ksiąg i wszelkiego rodzaju dokumentów związanych z przedmiotem kontroli oraz do sporządzania z nich odpisów, kopii, wyciągów, notatek, wydruków i udokumentowanego pobierania danych w postaci elektronicznej;

²³ Rafał Dowgier, Leonar Etel, Bogumił Pahl, Mariusz Popławski, *Podatki i opłaty lokalne. 601 pytań i odpowiedzi* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2012): 468-469.

²⁴ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 2023 r., poz. 2383, ze zm.

2. weryfikacji dokumentów i deklaracji, wezwania do złożenia wyjaśnień w sprawie, przesłuchiwanie świadków, kontrolowanego oraz innych osób;
3. wstępu na grunt oraz do budynków, lokali lub innych pomieszczeń kontrolowanego;
4. zbierania innych niezbędnych materiałów w zakresie objętym kontrolą;
5. zasięgania opinii biegłych.

Do innych problemów na jakie należy zwrócić uwagę zaliczyć można trudności w identyfikacji nieruchomości, których deklaracje podatkowe są niezgodne ze stanem rzeczywistym. Wskazywanie budynków wymagających podjęcia czynności kontrolnych za pomocą standardowych analiz cechuje się niską skutecznością. Pracochłonny i długotrwały proces poszukiwania obiektów potencjalnie wymagających korekty w deklaracji podatkowej ze względu na dużą powierzchnię gminy i dynamiczne zmiany w zabudowie okazać się może rozwiązaniem niewystarczającym. Zwrócić uwagę należy także na fakt, że wójt oraz reprezentujący go urzędnicy mogą nie być wyposażeni w odpowiednią infrastrukturę, a niekiedy i doświadczenie konieczne do weryfikacji danych dotyczących powierzchni nieruchomości. W praktyce może to oznaczać, że wójt będzie musiał skorzystać z usług podmiotu zewnętrznego (biegłego) w zakresie dokonania czynności faktycznych związanych z wykonaniem pomiarów nieruchomości i odpowiednim ich przeliczeniem. Tym samym konieczność powołania biegłego może powodować dodatkowe koszty, nie wspominając już o czasie potrzebnym do sporządzenia takiej specjalistycznej analizy, w tym również wyłonienia biegłego. Konieczne jest zatem przyjęcie rozwiązania, które w sposób efektywny pozwoli na weryfikację danych dotyczących nieruchomości do celów podatkowych. Powinno ono jednak oprócz skuteczności zapewniać także oszczędności zarówno w środkach finansowych, jak i osobowych.

W zakresie omawianych podatków organy podatkowe pomocniczo korzystały także z instytucji ortofotomapy jako narzędzia weryfikacji danych zgłaszanych przez podatników. Stanowi ona rastrowy obraz powierzchni terenu, powstały w wyniku przetworzenia zdjęć lotniczych lub satelitarnych. Na mocy ustawy dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne

i kartograficzne^[25] organem odpowiedzialnym za prowadzenie bazy danych dotyczących ortofotomapy jest Główny Geodeta Kraju. Natomiast jej obsługę zapewnia serwis www.geoportal.gov.pl, który pełni rolę centralnego węzła Infrastruktury Informacji Przestrzennej, pośrednicząc w dostępie do danych przestrzennych i związanych z nimi usług. Niemniej uzasadnione wątpliwości użytkowników wywoływać może aktualność danych i zdjęć satelitarnych zamieszczanych w omawianym serwisie. Geoportal nie oferuje bowiem swoim użytkownikom dostępu do zdjęć satelitarnych zrobionych w czasie rzeczywistym. Usługa taka wymaga złożenia dodatkowego, płatnego zamówienia, realizowanego najczęściej przez podmiot zewnętrzny. Przy przeglądaniu danych satelitarnych ortofotomapy może się okazać, że są to dane nawet sprzed kilku miesięcy. W konsekwencji nie zawsze dane, które będą interesowały organ podatkowy będą zgodne z rzeczywistością. Dlatego zarówno organy podatkowe, jak i sami podatnicy powinni korzystać ostrożnie z tego rozwiązania. W celu uniknięcia późniejszych niedogodności, warto dokonać weryfikacji danych satelitarnych zawartych w ortofotomapie za pomocą oficjalnych, urzędowo poświadczonych dokumentów. Mając na uwadze powyższe, serwis geoportal.gov.pl i zawarte w nim ortofotomapy, mimo ogromnego potencjału, wymagają jeszcze dopracowania i nie powinny być stosowane jako samodzielne źródło informacji o nieruchomościach do celów podatkowych.

5 | Rozwiązania przyjęte przez miasto Wrocław^[26]

Jednym z rozwiązań, które umożliwić może skuteczniejszą weryfikację danych zgłaszanych przez podatników podatku rolnego, podatku leśnego oraz podatku od nieruchomości, jest wykorzystanie satelitarnej detekcji podatkowej. Z technologii tej korzysta obecnie kilka gmin w Polsce. Na potrzeby niniejszej pracy dokonano analizy rozwiązania na obszarze miasta Wrocław. Wrocław jako pierwsze miasto w Polsce zaczęło od 2020 r. wykorzystywać dane satelitarne do uszczelnienia lokalnego

²⁵ Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz. U. z 2023 r., poz. 1752, ze zm.

²⁶ Rozdział opracowany w oparciu o dane uzyskane od Urzędu Miasta Wrocław w trybie dostępu do informacji publicznej.

systemu podatkowego. Pracownicy Urzędu Miasta reprezentujący organ podatkowy wykorzystują system detekcji satelitarnej do weryfikacji zgodności z rzeczywistością danych zgłaszanych przez podatników. Jest to proces kontroli aktualnych i archiwalnych zobrazowań satelitarnych, z wykorzystaniem rejestrów publicznych oraz analiz przestrzennych, w oparciu o algorytmy wykorzystujące uczenie maszynowe. Satelity wykonują zdjęcia powierzchni miasta w dwóch rozdzielczościach przestrzennych: 1 m i 4 m. Zdjęcia uzyskane z satelitów są bardzo szczegółowe, gdyż wykonywane są w sekwencjach, a następnie obrazy z danego okresu są na siebie nakładane i poddawane obróbce. Chmury i inne zanieczyszczenia wpływające niekorzystnie na jakość i przejrzystość są usuwane. Uzyskane w ten sposób obrazy są porównywane następnie z posiadanymi przez miasto danymi z ewidencji gruntów i budynków oraz innych baz urzędowych, które są wykorzystywane przy naliczaniu podatków lokalnych. Oprogramowanie automatycznie rozpoznaje różnice pomiędzy obszarem widocznym na uzyskanych zdjęciach satelitarnych a jego odpowiednikiem w ewidencji. W ten sposób wskazywane są obiekty, które zostały zarejestrowane w przestrzeni miejskiej na zdjęciach, a nie została za nich złożona deklaracja podatkowa. Narzędzie to umożliwia również porównanie szacowanej powierzchni konkretnych obiektów z powierzchnią zadeklarowaną przez właścicieli i wykrycie rozbieżności, które trudno dostrzec podczas oględzin bez dokonania odpowiednich pomiarów.

Wszystkie informacje zbierane są w formie raportu, który dostarczany jest pracownikom Urzędu Miasta Wrocław. Raport ten zawiera informacje: a) o powierzchni nieruchomości, w tym działki ewidencyjnej o konkretnym numerze; b) czy wykryto na niej budynek, a jeśli tak, to jaka jest jego szacunkowa powierzchnia; c) czy na nieruchomości istnieje sieć wodociągowa, a także d) o historycznym stanie zabudowy. Urzędnicy otrzymują też listę, z której wynika, jakie nieruchomości powinny zostać objęte kontrolą. Oprócz ustalenia właściwej powierzchni nieruchomości detekcja satelitarna ma też inne zastosowanie. Szczególną korzyścią płynącą z wykorzystania zdjęć satelitarnych jest możliwość śledzenia zmian w danej przestrzeni w czasie. Zdjęcia satelitarne pozwalają określić jak długo i w jakim stanie budynek znajduje się na danej nieruchomości. Jest to o tyle istotne, ponieważ okres przedawnienia zobowiązań podatkowych wynosi co do zasady 5 lat. Detekcja umożliwiła również identyfikację gruntów rolnych, które zostały zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej. W takim przypadku obowiązuje je podatek od nieruchomości, a nie podatek rolny.

W przypadku stwierdzenia przez system potencjalnych nieprawidłowości pracownicy Wydziału Podatków i Opłat Urzędu Miasta Wrocław dokonują czynności sprawdzających. Na podstawie danych zawartych w miejskich rejestrach i ewidencjach oraz przeprowadzanych wizjach w terenie weryfikują i oceniają, czy złożone przez podatników deklaracje/korekty deklaracji zostały prawidłowo zgłoszone do opodatkowania. Jeżeli w wyniku czynności sprawdzających stwierdzone zostaną nieprawidłowości, to do właścicieli nieruchomości wysyłane jest pismo z prośbą o wprowadzenie stosownej zmiany w deklaracji podatkowej oraz uregulowanie zobowiązania podatkowego w odpowiedniej wysokości. W przypadku odmowy prowadzone jest dalsze postępowanie. Niewątpliwie detekcja satelitarna to nowatorskie podejście do weryfikacji, czy podatnicy prawidłowo zgłoszyli deklaracje w zakresie opodatkowania swoich nieruchomości. W ramach przeprowadzonych badań analizie poddano także dane dotyczące kosztów funkcjonowania systemu, ilości stwierdzonych nieprawidłowości oraz wysokości dodatkowych dochodów budżetowych jakie miasto Wrocław uzyskało w związku z korzystaniem z systemu detekcji satelitarnej w latach 2020-2022. Wyniki przeprowadzonych badań przedstawia tabela nr 1.

Tabela 1. Praktyczne aspekty funkcjonowania systemu satelitarnej detekcji podatkowej w mieście Wrocław w latach 2020-2022

Rok podatkowy	Liczba stwierdzonych nieprawidłowości	Kwota dochodu podatkowego (w zł)	Koszty funkcjonowania systemu (w zł)	Bilans
2020	2	20 982,20	83 886,41	(-) 62 904,21
2021	352	355 063,20	70 848,00	284 215,20
2022	30	159 743,60	82 715,66	77 027,94
2023	24	230 269,58	11 070,00	219 199,58
Ogółem	408	760 058,58	248 520,07	511 538,51

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w trybie dostępu do informacji publicznej

Powyższe dane niewątpliwie wskazują, że w dłuższej perspektywie (kilku lat) wykorzystanie satelitarnej detekcji wpłynie pozytywnie na dochody podatkowe miasta Wrocławia. Koszty funkcjonowania systemu detekcji satelitarnej, które wynoszą kilkadziesiąt tysięcy złotych rocznie, są dużo niższe od dochodu jaki gmina ta uzyskała w związku z jego wykorzystaniem. Co prawda w pierwszym roku korzystanie z systemu, tj. 2020 r., stwierdzono tylko 2 nieprawidłowości, a bilans był ujemny. Niemniej,

spowodowane to mogło być koniecznością przygotowania i przeszkolenia pracowników administracji do obsługi tego innowacyjnego rozwiązania. W kolejnych latach liczba stwierdzonych nieprawidłowości wzrosła. W szczególności należy zwrócić uwagę na znaczną liczbę stwierdzonych nieprawidłowości w roku 2021. Natomiast w roku 2023 obniżone zostały koszty funkcjonowania systemu, przy jednoczesnym utrzymaniu dochodów na dość wysokim poziomie, co skutkowało niezwykle korzystnym dla miasta Wrocław bilansem. Ostatecznie w latach 2020-2023 wykorzystanie systemu detekcji satelitarnej przez pracowników urzędu pozwoliło na stwierdzenie ponad 400 nieprawidłowości wśród podatników podatku rolnego, leśnego i od nieruchomości. W konsekwencji budżet tego miasta został zasilony o dodatkowe wpływy na poziomie ponad 760 tys. złotych. Końcowy bilans dla okresu objętego badaniem pozwala na stwierdzenie, że po opłaceniu kosztów funkcjonowania systemu w kwocie ponad blisko 250 tys. zł, w końcowym rozrachunku Miasto Wrocław zyskało ponad pół miliona złotych.

6 | Podsumowanie

Wykorzystanie danych satelitarnych dla szybszej i skuteczniejszej realizacji zadań administracji publicznej stanowi jeden z celów strategicznych Polskiej Strategii Kosmicznej. Rozwiązania przyjmowane obecnie przez poszczególne organy administracji publicznej nie mają jednak charakteru scentralizowanego. Podejmowane są tylko przez niektóre wybrane jednostki z własnej inicjatywy. Można zatem stwierdzić, że brakuje systemowych rozwiązań. Obecnie, działania podejmowane przez gminy (miasta) z własnej inicjatywy mają charakter pionierski. W zakresie należności podatkowych niewątpliwie innowacyjne rozwiązania zostały przyjęte przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego, w tym w szczególności objęte zakresem badań miasto Wrocław. Do niewątpliwych zalet wykorzystania technologii satelitarnych w opodatkowaniu nieruchomości zaliczyć można m.in. skrócenie procesu identyfikacji nieruchomości o niewłaściwym opodatkowaniu, możliwość śledzenia zmian w danej przestrzeni w czasie, czy też dużą dokładność zdjęć satelitarnych przy stosunkowo niskich kosztach wdrożenia.

Należy zwrócić uwagę także na takie aspekty jak aktywna współpraca jednostki administracji publicznej z przedsiębiorcą zajmującym się nowymi technologiami i wzajemna edukacja w przedmiotowym zakresie. Otwartość na wykorzystanie nowych technologii z całą pewnością przyczyni się do usprawnienia codziennej pracy organów administracji publicznej. Mając na uwadze powyższe postuluje się o rozpowszechnienie na inne jednostki samorządu terytorialnego rozwiązania technologicznego wdrożonego we Wrocławiu, przygotowywanie pracowników innych urzędów gmin do pracy z nowymi narzędziami poprzez szkolenia i warsztaty. Równocześnie należy poszukiwać wiedzy o innych niż weryfikacja poprawności opodatkowania nieruchomości, możliwościach wykorzystania technologii satelitarnych w administracji publicznej. Popularyzacja wykorzystywania danych satelitarnych przez administrację publiczną różnego szczebla doprowadzi bowiem do zwiększenia efektywności jej funkcjonowania i lepszego użytkowania posiadanych zasobów (np. w planowaniu przestrzennym, inteligentnych systemach transportu, monitorowaniu środowiska czy zarządzaniu kryzysowym)^[27].

Przeprowadzone badania jednoznacznie pozwalają na potwierdzenie postawionej tezy badawczej. Wykorzystanie danych satelitarnych przez gminy niewątpliwie przyczynić się może do uszczelnienia lokalnego systemu podatkowego i w konsekwencji pozytywnie wpłynąć na system dochodów gminy. W szczególności dotyczyć to będzie wpływów z podatku od nieruchomości. Podobnie, choć w mniejszej skali rozwiązanie to dotyczyć może podatków rolnego i leśnego. W zakresie tych podatków wykorzystanie danych satelitarnych nie musi ograniczać się wyłącznie do kwestii podatkowych. W przypadku gruntów leśnych organy administracji mogłyby wykorzystywać technologie satelitarne, np. do nadzorowania prawidłowości prowadzenia gospodarki leśnej. Natomiast w stosunku do gruntów rolnych możliwe jest także wykorzystanie dostępnych rozwiązań satelitarnych do weryfikacji poprawności danych zgłaszanych przez gospodarstwa rolne w związku z różnymi programami finansowymi i pomocowymi, których beneficjentami są rolnicy^[28].

Zastanawiające jest jednak, dlaczego j.s.t. nie korzystają z danych satelitarnych na większą skalę? Zwrócić uwagę należy na kilka czynników takich jak: brak odpowiedniej regulacji ustawowej oraz niewielka ilość działań

²⁷ Polska Strategia Kosmiczna, s. 4.

²⁸ Np. wnioski o przyznanie płatności bezpośrednich oraz płatności obszarowych w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027.

mających na celu popularyzację tego rozwiązania zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym. Krytycznie należy się także odnieść do braku definicji legalnej kluczowych zagadnień jakimi są dane satelitarne oraz system detekcji satelitarnej. W związku z brakiem legislacyjnym niejasna pozostaje też kwestia ryzyka związanego z wykorzystaniem technologii satelitarnych oraz kontrolną wykorzystania tych danych i ich późniejszym ewidencjonowaniem. Optymalnym rozwiązaniem wydaje się stworzenie jednego centralnego systemu, w którym dane te byłyby przechowywane. Niewątpliwie ułatwiłoby to współpracę pomiędzy poszczególnymi jednostkami administracji publicznej. Dlatego *de lege ferenda* należy postulować o stworzenie chociażby ogólnych ustawowych ram prawnych dla tytułowego rozwiązania.

Bibliografia

- Bajerska Aurelia, Wprowadzenie podatku katastralnego w Polsce – szansa czy zagrożenia?, [w:] *Przemiany prawne i ekonomiczne w Polsce oraz ich wpływy na zarządzanie finansami państwa i jednostek samorządu terytorialnego*, red. Wojciech Bożek, Ewa Kowalewska. 9-20. Szczecin: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, 2019.
- Chojna-Duch Elżbieta, *Prawo Finansowe. Finanse publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Wiedza i Praktyka, 2017.
- Dolnicki Bogdan, *Samorząd terytorialny*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2019.
- Dowgier Rafał, Leonar Etel, Bogumił Pahl, Mariusz Popławski, *Podatki i opłaty lokalne. 601 pytań i odpowiedzi*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2012.
- Etel Leonard, „O potrzebie zmian w lokalnym prawie podatkowym cz. 2” *Finanse Komunalne*, nr 12 (2011): 5-18.
- Etel Leonard, Bogumił Pahl, Ewelina Bobrus-Nowińska, *Podatek leśny. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Felcenloben Dariusz, „Zasady i domniemania prawne ewidencji gruntów i budynków” *Przegląd Geodezyjny*, nr 1 (2022): 20-32.
- Felis Paweł, „O nowy ład podatków lokalnych w Polsce” *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia*, nr 1 (2016): 285-293.
- Grześkiewicz Władysław, „Finanse samorządu terytorialnego”, [w:] *Finanse publiczne z elementami prawa podatkowego*, red. Władysław Grześkiewicz. 177-337. Warszawa: Wydawnictwo Difin, 2014.

- Jastrzębska Maria, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2012.
- Koperkiewicz-Mordel Katarzyna, „Opodatkowanie majątku”, [w:] *Prawo podatkowe w Polsce*, red. Włodzimierz Nykiel. 329-357. Warszawa: Wydawnictwo Difin, 2018.
- Kopyściańska Katarzyna, „Podatek katastralny w Polsce – czy słuszna koncepcja?” *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 485 (2017): 248-250;
- Kopyściańska Katarzyna, „Podatki i opłaty samorządowe”, [w:] *Prawo podatkowe z kazuami i pytaniami*, red. Paweł Borszowski. 391-475. Warszawa: Wolters Kluwer, 2020.
- Kornberger-Sokołowska Elżbieta, „Rola jednostek samorządu terytorialnego w kształtowaniu i poborze podatków stanowiących ich dochody”, [w:] *Dylematy reformy systemu podatkowego w Polsce*, red. Henryk Dzwonkowski, Jacek Kulicki. 188-207 Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2016.
- Kulicki Jacek, *Administracja danin publicznych w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2014.
- Mańczyk Paweł, *Status prawny organów gminy i jego wpływ na zakres formy i instrumenty lokalnego władztwa daninowego*. Szczecin: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, 2018.
- Owsiak Stanisław, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2017.
- Urbaniak Ewa, „Konstrukcja podatku od nieruchomości a zasady prawidłowej legislacji” *Kwartalnik Prawa Podatkowego*, nr 2 (2017): 71-86.

