

Załącznik nr 2 do wniosku o wszczęcie postępowania habilitacyjnego

Dr Katarzyna Kopyściańska
adiunkt w Katedrze Prawa Finansowego
Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego
ul. Uniwersytecka 22/26
50-146 Wrocław

Autoreferat
przedstawiający opis dorobku oraz osiągnięć naukowych

1. Imię i nazwisko: Katarzyna Kopyściańska

2. Posiadane dyplomy – z podaniem nazwy, miejsca i roku ich uzyskania oraz tytułu rozprawy doktorskiej

- 07.03.2007 r. – doktor nauk prawnych w zakresie prawa, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego (Stacjonarne Studium Doktoranckie Nauk Prawnych); rozprawa doktorska pt. *Hipoteka przymusowa w prawie podatkowym*; promotor: prof. zw. dr hab. Ryszard Mastalski; recenzenci: prof. dr hab. Jacek Gołaczyński, prof. zw. dr hab. Antoni Hanusz.

- 12.06.2001 r. – magister prawa, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, stacjonarne studia prawa

3. Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych

- od 01.10.2007 r. do chwili obecnej – adiunkt w Katedrze Prawa Finansowego, Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego;

- od 01.10.2006 r. do 01.10.2007 r. – asystent w Katedrze Prawa Finansowego, Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego;

- od 01.10.2005 r. do 31.12.2013 r. – wykładowca w Wyższej Szkole Bankowej we Wrocławiu;
- od 01.10.2002 r. do 30.06.2006 r. – wykładowca w Dolnośląskiej Wyższej Szkole Służb Publicznych „Asesor” we Wrocławiu;
- od 01.10.2009 r. do 01.10.2012 r. – wykładowca w Wyższej Szkole Zarządzania i Bankowości we Wrocławiu;
- od 01.10.2001 r. do 01.10.2006 r. - doktorant w Katedrze Prawa Finansowego, Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

4. Wskazanie osiągnięcia wynikającego z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 1852 z późn. zm.).

a) tytuł osiągnięcia naukowego

Autorstwo monografii pt *Koncepcja podatku katastralnego w Polsce na tle doświadczeń wybranych krajów*

b) autor/tytuł/ nazwa wydawnictwa/rok wydania

Katarzyna Kopyściańska, *Koncepcja podatku katastralnego w Polsce na tle doświadczeń wybranych krajów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2016 r.

c) omówienie celu naukowego ww. pracy i osiągniętych wyników wraz z omówieniem ich ewentualnego wykorzystania

Jako najważniejsze osiągnięcie naukowe, po otrzymaniu stopnia doktora nauk prawnych, stanowiące znaczny wkład w rozwój nauki prawa i tym samym spełniające kryteria określone w art. 16 ust. 2 pkt. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, chciałabym wskazać monografię pt. *Koncepcja podatku katastralnego w Polsce na tle doświadczeń wybranych krajów*, Wrocław 2016.

Praca została napisana według metody dogmatyczno-prawnej oraz metody

porównawczej. Jest poświęcona koncepcji podatku katastralnego w Polsce na tle doświadczeń wybranych krajów. Poruszana w pracy problematyka nie jest nowa, jednakże zagadnienie koncepcji podatku katastralnego i jego ewentualnego wprowadzenia w Polsce jest nadal aktualne. Przedstawiciele doktryny prawa podatkowego odnoszą się do koncepcji podatku katastralnego w różny sposób. Z jednej strony akcentuje się potrzebę jego wprowadzenia, z uwagi m.in. na wymogi zasady sprawiedliwości podatkowej, czy konieczność zwiększenia dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego. Z drugiej zaś strony, kwestionuje się potrzebę, a nawet możliwość wprowadzenia podatku katastralnego w Polsce, kładąc akcent na ryzyku ewentualnego zaburzenia rynku nieruchomości, jakie może się pojawić wraz z wprowadzeniem całkowicie nowych reguł opodatkowania, czy na konieczność poniesienia znacznych nakładów finansowych na wprowadzenie i utrzymanie systemu katastralnego. Na podkreślenie zasługuje również fakt, iż w polskiej literaturze prawniczej nie poświęcono wiele miejsca koncepcji podatku katastralnego. Brak jest też monografii, która ujmowałaby to zagadnienie w sposób kompleksowy.

W mojej ocenie należało zatem postawić kilka niezwykle istotnych badawczo pytań i podjąć próbę odpowiedzi na nie. W konsekwencji postawiono następujące pytania: jak ocenić koncepcję wprowadzenia podatku katastralnego w świetle zasady sprawiedliwości podatkowej? Czy i ewentualnie w jakim zakresie regulacja prawna podatku katastralnego w Polsce powinna być wzorowana na rozwiązaniach i doświadczeniach innych krajów? Jakie elementy należy uznać za dystynktywne dla podatku katastralnego, a tym samym, które z nich powinny być uwzględnione przez ustawodawcę tworzącego przepisy prawne regulujące działanie nowego systemu opodatkowania nieruchomości? Czy możliwe i wskazane jest dążenie do stworzenia kompleksowej regulacji prawnej w zakresie podatku katastralnego? Najistotniejsza kwestia, wyrażająca w istocie podstawowy cel badawczy pracy, dotyczy zasadności wprowadzenia podatku katastralnego.

Podejmując próbę odpowiedzi na postawione pytania, w pierwszej kolejności określono zakres badań. Początkowo koncentrują się one na problematyce związanej z samymi podstawami koncepcji podatku katastralnego. Biorąc pod uwagę fakt, iż opodatkowanie nieruchomości ma w Europie i na świecie dość długą tradycję, uznano za celowe krótkie odniesienie się do idei i rozwiązań w ujęciu historycznym, tym bardziej, że szereg z nich miał istotny wpływ na kształt współczesnych systemów opodatkowania nieruchomości.

W ramach prowadzonych badań przyjęto, że istotne znaczenie dla oceny koncepcji podatku katastralnego ma zasada sprawiedliwości podatkowej, w polskim systemie prawa

wywodzona z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej. Oceniając proponowane rozwiązania prawne, należało szereg z nich rozpatrzeć w odniesieniu do tej właśnie zasady, a w konsekwencji do wyprowadzanej z niej zasady sprawiedliwości podatkowej, tym bardziej że ewentualne wprowadzenie podatku, w którym podstawą opodatkowania byłaby wartość nieruchomości, a nie powierzchnia gruntu, pozwala w sposób naturalny stawiać pytania oparte o kryteria sprawiedliwego opodatkowania. Poprzez pryzmat zasady sprawiedliwości podatkowej należało też ocenić koncepcję podatku katastralnego w kontekście obowiązujących aktualnie przepisów prawnych regulujących opodatkowanie nieruchomości. Rozpatrywanie potencjalnej regulacji odnoszącej się do podatku katastralnego w kontekście zasady sprawiedliwości podatkowej uznano za uzasadnione, z uwagi na fakt, iż recypowane do systemu podatkowego rozwiązania powinny być ocenione przez pryzmat podstawowych wartości, którym muszą odpowiadać, gdyż związane są one z władczą ingerencją państwa w sferę prywatnych praw majątkowych. Uwzględnienie w badaniach nad podatkiem katastralnym zasady sprawiedliwości podatkowej znajduje też pozaprawne uzasadnienie, a mianowicie argument sprawiedliwości umożliwia łatwiejsze osiągnięcie akceptacji społecznej dla proponowanych zmian, tym bardziej, gdy mogą one mieć znaczący wymiar. Podstawy koncepcji podatku katastralnego należało też odnieść do głównych zasad opodatkowania nieruchomości, a nade wszystko do podstaw prawnych wyceny nieruchomości, która ma kluczowe znaczenie dla podatku katastralnego. Wybór metod wyceny nieruchomości wpływa wprost na wysokość podstawy opodatkowania i w konsekwencji bezpośrednio dotyczy wysokości dochodów budżetowych uzyskiwanych przez gminy. Ponadto uznano, że wybór właściwych metod wyceny nieruchomości jest przedsięwzięciem złożonym z uwagi na ich wielość, a także pozostawianie w niektórych krajach swobody wyboru podmiotom dokonującym wyceny na podstawie ustawowego upoważnienia.

Ze względu na postawiony cel badawczy konieczne stało się zbadanie podstawowych zasad opodatkowania nieruchomości w wybranych krajach. Wybór ten oparto o założenie przedstawienia w miarę możliwie szerokiego spektrum zagadnień charakterystycznych dla podatku katastralnego na tle różnych systemów opodatkowania nieruchomości. Ważnym założeniem było jednak osiągnięcie przejrzystości wypowiedzi. Za bezcelowe uznano (pomijając obszerność takiego opracowania) szczegółowe omówienie poszczególnych systemów opodatkowania nieruchomości w wybranych krajach, tym bardziej, że część przyjętych w nich rozwiązań prawnych jest podobna. W pracy przyjęto zatem założenie analizy wybranych zagadnień prawnych w krajach, które albo mają bogate doświadczenie w

funkcjonowaniu podatku katastralnego, albo są w początkowej fazie jego wdrażania. Ponadto cel badawczy, tj. ocena koncepcji podatku katastralnego w Polsce na podstawie doświadczeń innych krajów, określił ramy badawcze odnoszące się do zasad opodatkowania nieruchomości w poszczególnych krajach.

Z powyższych powodów celem pracy nie było szczegółowe omówienie regulacji prawnych obowiązujących w wybranych krajach, a jedynie przedstawienie najbardziej charakterystycznych rozwiązań, a zwłaszcza problemów, z jakimi zmierzały się poszczególne kraje. To one bowiem stanowią największą wartość poznawczą i pozwalają z jednej strony ocenić koncepcję ewentualnego wprowadzenia podatku katastralnego w Polsce, z drugiej zaś, wykorzystać konkretne doświadczenia wynikające z mniej lub bardziej udanych prób rozwiązywania problemów związanych z opodatkowaniem nieruchomości. Jednocześnie, mając na uwadze fakt, że Unia Europejska nie wprowadziła regulacji, które wymuszałyby na jej członkach ujednoczenie zasad opodatkowania nieruchomości, za zasadne uznano odwołanie się do tradycji niektórych krajów spoza Unii Europejskiej. Zwłaszcza doświadczenia Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, w związku z niezwykle bogatą praktyką opartą na opodatkowaniu nieruchomości przy uwzględnieniu wartości nieruchomości, należało uznać za ważne z punktu widzenia postawionego celu badawczego. *Nolens volens*, podejmując próbę oceny koncepcji wprowadzenia podatku katastralnego w Polsce na podstawie doświadczeń krajów członkowskich Unii Europejskiej oraz państw spoza tej organizacji, należało zakończyć pracę omówieniem podstawowych zagadnień związanych z ewentualnym wprowadzaniem podatku katastralnego w Polsce, a także dokonać oceny samej koncepcji poprzez pryzmat doświadczeń innych krajów. Nie można było też pominąć oceny koncepcji podatku katastralnego w oparciu o zasadę sprawiedliwości podatkowej.

W dysertacji podjęto też próbę wskazania obowiązujących rozwiązań prawnych, które mogą stanowić bazę dla wprowadzenia podatku katastralnego.

Pewnego rodzaju inspiracją do prowadzenia badań na temat koncepcji podatku katastralnego w Polsce był też brak w polskiej literaturze prawniczej monografii poświęconej zagadnieniom wprowadzenia podatku katastralnego w Polsce, a nade wszystko monografii, w której podjęto by próbę dokonania oceny tej koncepcji w oparciu o doświadczenia innych krajów. W literaturze prawniczej występują opracowania dotyczące podatku katastralnego, czy też jego poszczególnych elementów, w tym opracowania zawierające zwięzłe przedstawienie systemów opodatkowania nieruchomości innych państw. Jak już wspomniano brak jest jednak opracowań kompleksowo omawiających problematykę samej koncepcji

podatku katastralnego, szczególnie w sposób zaproponowany w przedstawionej pracy.

Istotne jest także stwierdzenie, że problematyka podatku katastralnego nie jest nowa, tj. pewne postulaty, oraz dyskusja na temat wprowadzenia tego podatku, toczą się w Polsce od lat. Fakt, iż do tej pory nie wprowadzono w Polsce podatku katastralnego nie oznacza, że sama koncepcja i jej ocena nie jest dla polskiej doktryny prawa podatkowego ważna. W konsekwencji uznano, że koncepcja podatku katastralnego jest warta poświęcenia uwagi po pierwsze dlatego, że została przyjęta do porządków normatywnych wielu państw, po drugie zaś dlatego, że jest koncepcją całkowicie odmienną, opierającą się na innych założeniach niż koncepcja opodatkowania nieruchomości obowiązująca obecnie w Polsce, która oparta jest o nieco archaiczne założenia. W konsekwencji praca na temat koncepcji podatku katastralnego w Polsce na tle doświadczeń wybranych krajów może zostać uznana za istotny głos w dyskusji w ramach trwającej nieprzerwanie reformy systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce.

Realizując podstawowy cel badawczy pracy, przyjęto, że podatek katastralny z jego klasycznymi rozwiązaniami, tj. oparty o kataster nieruchomości, którego podstawa opodatkowania ukształtowana jest w sposób pozwalający na uwzględnienie wartości nieruchomości, jest podatkiem realizującym wskazania wynikające z zasady sprawiedliwości podatkowej, a ponadto podatkiem, który w perspektywie pozwala na zwiększenie dochodów budżetowych. Czy ten akapit nie jest powtórzeniem już wyżej dokonanych ustaleń?

Wypełnienie dyrektyw wynikających z zasady sprawiedliwości podatkowej wymaga zapewnienia równości (równomierności) opodatkowania proporcjonalnie do zdolności podatnika do zapłaty podatku. Konstrukcja podatku katastralnego, skierowana na wymiar podatku uwzględniający wartość nieruchomości, prowadzi do jednakowego traktowania podmiotów w obrębie określonej klasy (kategorii). Podatnicy będący właścicielami nieruchomości o co najmniej zbliżonej wartości są traktowani jednakowo, a obciążenie podatkowe rozkładane jest równomiernie, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących poszczególne grupy podatników. W ramach przeprowadzonych badań ustalono, że oparcie podstawy opodatkowania o wartość nieruchomości, poprzez pośrednie odwołanie się do wartości majątku posiadanego przez podatnika, uwzględnia jego zdolność do zapłaty podatku, przy jednoczesnym zachowaniu kryterium proporcjonalności. Wyższe obciążenie podatkowe odnosi się do podatnika, który posiada majątek większej wartości. Taka konstrukcja powinna być uznana za właściwą, gdyż prawo podatkowe musi urzeczywistniać określony system wartości. Dyrektywy wypływające z zasady sprawiedliwości podatkowej mają też bezpośrednie odniesienie do wykonywania władztwa

podatkowego w zakresie kształtowania konstrukcji podatku. Prawodawca powinien dążyć do takiego formowania abstrakcyjnych stosunków podatkowych, aby umożliwiły one zapewnienie równomierności w pobieranych podatkach. Z drugiej strony wykonywanie zobowiązań podatkowych powinno umożliwiać gromadzenie środków publicznych na poziomie zapewniającym realizację zadań publicznych.

Na podstawie przeanalizowanych doświadczeń wybranych państw, które wprowadziły podatek katastralny, przyjęto, iż zasadne jest sformułowanie postulatu przeprowadzenia w pierwszej kolejności rzetelnej analizy finansowej obejmującej szacunkowe określenie kosztów wdrożenia podatku katastralnego. Analiza kosztów wdrożenia powinna być dokonana zarówno na poziomie centralnym, jak i terytorialnym. Powinna też obejmować szacunkowe określenie prognozowanego zwiększenia wpływów budżetowych w związku z wprowadzeniem podatku katastralnego.

Niezależnie od powyższego wprowadzenie podatku katastralnego w Polsce powinno niewątpliwie uwzględniać doświadczenia krajów, które już wprowadziły ten podatek, zmierzając się z różnymi trudnościami związanymi z procesem wdrażania nowego systemu opodatkowania nieruchomości. Pomimo to, że każdy system opodatkowania nieruchomości musi odnosić się do realiów danego kraju i uwzględniać jego specyfikę, to jednak możliwe jest określenie pewnej stałej grupy problemów odnoszących się do konstrukcji podatku katastralnego. Zasadne jest uwzględnienie doświadczeń związanych z wprowadzaniem samego katastru fiskalnego jako rejestru zawierającego kompleksowe dane niezbędne do wymierzenia podatku. Sformułowany zatem został postulat stworzenia kompleksowej regulacji prawnej obejmującej różne katastry, w tym kataster fiskalny. Systemowe rozwiązanie w tym zakresie zapewni nie tylko możliwość wykorzystywania danych zawartych w katastrze w różnorodnych sytuacjach prawnych. Można postawić tezę, iż wartość nieruchomości mająca być podstawą opodatkowania powinna być zbliżona do wartości nieruchomości ustalonej dla innych celów. W przeciwnym razie istnieje groźba naturalnej „skłonności” organów podatkowych do przyjmowania wartości nieruchomości według kryteriów korzystnych fiskalnie.

Doświadczenia wybranych krajów wskazują na wagę problemów odnoszących się do wyboru metody wyceny nieruchomości na potrzeby podatku katastralnego. Uznano, że jest to zagadnienie podstawowe (niezwykle istotne), gdyż odzwierciedla konieczność pogodzenia dwóch spojrzeń. Z jednej strony, istota podatku katastralnego sprowadza się do konieczności określenia wartości nieruchomości w jak największym stopniu oddającej jej wartość rynkową, a z drugiej strony, przyjęte rozwiązania normatywne powinny uwzględniać zasadę taniości i

efektywności poboru podatku. Ten drugi aspekt jest szczególnie ważny, gdyż im bardziej szczegółowe metody wyceny nieruchomości, im bardziej drobiazgowo kryteria, tym większy jest koszt ich stosowania. Jednocześnie za zbyt arbitralne uznano bezkompromisowe przyjęcie, że im bardziej jest szczegółowa wycena, tym lepiej odzwierciedlona jest wartość rynkowa nieruchomości. Jednym z przykładów, którym można się posłużyć w tej kwestii, jest Szwecja, w której obowiązują bardzo szczegółowe kryteria wyceny nieruchomości. Wprowadzenie czynszów regulowanych, przy jednoczesnym zastosowaniu metody przychodowej, powoduje jednak, że wycena nieruchomości na potrzeby podatku katastralnego prowadzi w tym kraju do ustalenia wartości nieruchomości znacznie niższej niż rynkowa. Mając to na względzie sformułowano postulat, aby w przypadku wprowadzenia podatku katastralnego w Polsce metodą dominującą stała się metoda tzw. wyceny masowej. Niezależnie od niewątpliwych wad tej metody, jak np. nieuwzględnianie specyficznych dla danej nieruchomości czynników, jej walorem jest oparcie na wycenach nieruchomości zbliżonych przestrzennie i rodzajowo, umożliwiającym uniknięcia kosztów związanych z każdorazową wyceną poszczególnych nieruchomości. Uznano, że przynajmniej w pierwszej fazie wprowadzenia podatku katastralnego byłaby to metoda pozwalająca na optymalizację kosztów wdrożenia. Jednocześnie uwzględnianie wartości nieruchomości zbliżonych pozwala osiągnąć cel w postaci określenia wartości nieruchomości, która jest zbliżona do wartości rynkowej. Nade wszystko jest to jedna z najmniej skomplikowanych metod, w oparciu o którą dokonywana jest wycena np. na Litwie.

Postulowanie przyjęcia metody masowej wyceny nie oznacza całkowitego opowiedzenia się za tą metodą, a jest jedynie wynikiem pewnego pragmatyzmu. W pierwszej fazie wprowadzania podatku katastralnego przyjęcie tej metody ułatwi z pewnością jego funkcjonowanie w systemie, a przede wszystkim wdrożenie. Biorąc jednak pod uwagę, że własność nieruchomości jest najczęściej wynikiem procesu gromadzenia dochodu przez podatników, a wartość nabytej nieruchomości najczęściej pozostaje w korelacji z wysokością uzyskiwanych dochodów, za bardziej prawidłowe należałoby uznać stosowanie metod opartych o kryteria dochodowe, jak np. we Włoszech. W przypadku przyjęcia przez polskiego ustawodawcę koncepcji podatku katastralnego, w dalszej fazie należałoby rozważyć dążenie do wypracowania metod wyceny powiązanych z kryteriami dochodu, w tym potencjalnego dochodu, jaki może być uzyskiwany z nieruchomości, jak np. w Niemczech.

W ramach prowadzonych badań ustalono, że kontrowersje budzi również problem, czy metodologia wyceny powinna zostać uregulowana w prawie podatkowym, czy poza jego ramami. W przyjętych w dysertacji wnioskach uznano, że należy opowiedzieć się za drugim

rozwiązaniem, gdyż pozwala ono na osiągnięcie bardziej uniwersalnych celów (także pozafiskalnych). To rozwiązanie należy powiązać z przekazaniem wyceny niezależnej od administracji podatkowej instytucji. W Polsce może być nią Główny Urząd Geodezji i Kartografii. Istnieją ku temu podstawy prawne, na co wskazano w pracy. Pozwoli to z jednej strony, na pełniejsze wykorzystanie dostępnej wiedzy fachowej, z drugiej zaś, trudniej będzie organom podatkowych wpływać na wycenę lub jej zmiany, aby osiągnąć określone cele fiskalne.

W sferze obowiązujących w Polsce rozwiązań prawnych można wskazać na unormowania mogące mieć zastosowanie w procesie ustalania wartości katastralnej nieruchomości w drodze tzw. powszechnej taksacji nieruchomości (czyli wyceny masowej). Są to rozwiązania zawarte w przepisach art. od 160 do 173 ustawy o gospodarce nieruchomościami. To właśnie one stanowią podstawę przy ewentualnym wprowadzeniu nowego systemu opodatkowania nieruchomości, w ramach którego wysokość podstawy opodatkowania uzależniona będzie od tzw. wartości katastralnej (potocznie zwanej fiskalną). Wątpliwości z pewnością budzi fakt, że problematykę powszechnej taksacji nieruchomości reguluje ustawa o gospodarce nieruchomościami i wydane na jej podstawie akty wykonawcze. Przed uruchomieniem takiego systemu powinny zostać przyjęte kompleksowe rozwiązania prawne wprowadzone odrębnym aktem prawnym, choć mogą one być oparte na przyjętych już normatywnie rozwiązaniach.

Wdrożenie systemu katastralnego i opartego na nim podatku *ad valorem* wymaga gruntownej reformy obecnego systemu opodatkowania nieruchomości. W pierwszej kolejności należy znieść podatki w których kluczową cechą jest parametr techniczny, tj. powierzchnia. Realizacja takiego przedsięwzięcia będzie możliwa jedynie wówczas, gdy zostanie zbudowany zintegrowany system katastralny, dla powstania którego wymagana jest modernizacja aktualnej ewidencji gruntów i budynków oraz stworzenie jednolitego systemu danych zawartych w księgach wieczystych, ewidencji podatkowej, jak również ewidencji gruntów i budynków.

Dla ustalenia wartości katastralnej niezbędne jest stworzenie katastru nieruchomości (opartego przede wszystkim na mapach i tabelach taksacyjnych), czyli poszerzonego i udoskonalonego obecnego systemu ewidencji gruntów i budynków, który powinien służyć m.in. sprawiedliwemu opodatkowaniu zgodnie ze standardami międzynarodowymi. Kataster nieruchomości stanowiłby jednolity dla całego kraju, usystematyzowany i uaktualniany zbiór informacji o gruntach, budynkach i budowlach oraz ich właścicielach. W wielu krajach, w których przeprowadzano reformy, zwracano uwagę na brak kompleksowego uwzględniania

szeregu elementów, co w następstwie prowadziło do konieczności dokonywania kolejnych zmian ustawowych. Korzystając z tych doświadczeń, polski ustawodawca powinien podjąć próbę systemowej regulacji.

Usystematyzowany i uaktualniany kataster nieruchomości powinien też być wykorzystywany do innych celów niż tylko fiskalne. Obowiązujące rozwiązania prawne już dzisiaj stwarzają takie podstawy. Stosownie do treści przepisu art. 21 ust. 1 u.g.n. zawarte w katastrze dane stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczenia nieruchomości oraz ewidencji gospodarstw rolnych.

Mając na względzie doświadczenia takich państw, jak np. Republika Federalna Niemiec czy Stany Zjednoczone Ameryki Północnej, należy zaakcentować konieczność utworzenie skutecznej komunikacji i powiązania danych pomiędzy instytucjami odpowiedzialnymi za administrowanie podatkiem oraz tymi, które są odpowiedzialne za rejestr tytułów własności, tworzenie map, klasyfikacje gleby, wydawanie pozwoleń na budowę, ewidencję ludności, rejestr przedsiębiorstw, itd. Wymaga to dokonania zmian, m.in. w ustawie o księgach wieczystych czy w ustawie o Krajowym Rejestrze Sądowym. Przepływ danych pomiędzy różnego rodzaju ewidencjami jest bowiem niezbędny do sprawnego funkcjonowania katastralnego systemu opodatkowania nieruchomości. Jest to tym bardziej istotne, iż – jak wskazują doświadczenia takich krajów, jak np. Litwa – problemy organizacyjne występują najczęściej wtedy, kiedy istnieją liczne instytucje odpowiedzialne za rejestrację tytułów własności, pomiar i wykonanie map czy administrowanie podatkiem oraz gdy pomiędzy tymi instytucjami nie występuje właściwa komunikacja.

Konieczne dla prawidłowego wdrożenia reformy podatku od nieruchomości jest utworzenie niezbędnych ram prawnych oraz efektywnej struktury administracyjnej wraz z przydzieleniem jej odpowiednich kompetencji i środków. Niezbędne jest również wsparcie informatyczne wraz z programem monitorowania rynku i wyceny (zwłaszcza dla systemów opodatkowania nieruchomości opartych na wycenie masowej). Należy ponadto utworzyć sprawnie działający kataster fiskalny powiązany na poziomie komunikacji z księgami wieczystymi i rejestrem sądowym.

Wprowadzenie podatku katastralnego w Polsce z wysokim prawdopodobieństwem spowodowałoby sukcesywny wzrost dochodów gmin, nawet przy zastosowaniu stosunkowo niskich stawek podatkowych. Nowoczesny system opodatkowania nieruchomości, który zawierałby informacje o wszystkich nieruchomościach w Polsce, ich wartości oraz właścicielach, utrudniałby uchylanie się od opodatkowania. Obecnie obowiązujące regulacje

nie stanowią zwartego, spójnego i przejrzystego systemu obejmującego informacje dotyczące nieruchomości. Reforma podatków od nieruchomości w kierunku powiązania ich z wartością nieruchomości jest zatem celowa.

Postulat zmiany i wprowadzenia podatku katastralnego jest tym bardziej aktualny, jeśli przyjąć, że obowiązującą konstrukcję podatku od nieruchomości należy jednak ocenić jako przestarzałą. Świadczy o tym wielokrotna jej nowelizacja (ustawa – tytuł obowiązuje od 1991 r., a nie ma w niej przepisu, który pozostał w wersji niezmienionej), jak i znaczne odbieganie od standardów unijnych. Konstrukcja podatku oparta jest bowiem na opodatkowaniu powierzchni nieruchomości (grunty i budynki) w niewielkim zakresie uwzględniająca wartość jako podstawę opodatkowania (niektórych budowli). Majątek w tych podatkach wyceniany jest dla potrzeb opodatkowania w metrach kwadratowych (czy w hektarach w przypadku podatku rolnego i leśnego), a nie w pieniądzu. Nie istnieje ponadto jednolita i wiarygodna ewidencja umożliwiająca prawidłowy wymiar podatków obciążających nieruchomości.

W literaturze podkreślano, że kataster o charakterze fiskalnym może być wprowadzony najwcześniej za kilka lat, a zakładając, że będzie to kataster typu wielozadaniowego, okres ten znacznie się wydłuży. Szacunki te należy uznać za nadal aktualne. Niemniej jednak, co pokazują doświadczenia takich państw, jak np. Mołdawia, które w ostatnim czasie wprowadziły podatek katastralny, w dłuższej perspektywie czasowej przynosi on wyraźne zwiększenie dochodów budżetowych, pozwalając relatywnie szybko na zwrot dużych nakładów koniecznych do jego wdrożenia.

5. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo – badawczych (artystycznych) - przedstawione zgodnie z rozporządzeniem Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 1 września 2011 r. w sprawie kryteriów oceny osiągnięć osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego (Dz. U. nr 196, poz. 1165)

a) zgodnie z § 3 pkt 2 rozporządzenia kryteria oceny w zakresie osiągnięć nauko – badawczych habilitanta w obszarze nauk społecznych obejmują autorstwo lub współautorstwo publikacji naukowych czasopism znajdujących się w bazie Journal Citation Reports (JCR) lub na liście European Reference Index for the Humanities (ERIH).

Moje dotychczasowe publikacje dotyczą w głównej mierze problematyki prawa polskiego, dlatego publikatorami są czasopisma i monografie o zasięgu krajowym. Tematyka zagranicznych czasopism wymienionych w § 3 rozporządzenia dotyczy anglosaskich

rozwiązań ustrojowych (amerykańskich, brytyjskich, a także australijskich). Z tego względu periodyki te wykazują znikomą możliwość prezentacji opracowań naukowych związanych z polskim systemem prawnym oraz charakterystyczną dla niego siatką teoretyczno-pojęciową, która jest mocno osadzona w doktrynie krajów Europy kontynentalnej. Przedstawiony przeze mnie dorobek nie zawiera zatem publikacji naukowych znajdujących się w bazie JCR. W odniesieniu do listy czasopism naukowych ERIH, należy wskazać, że wśród czasopism z piętnastu wybranych dyscyplin nauk humanistycznych i społecznych, lista nie zawiera czasopism z zakresu nauk prawnych.

b) Zgodnie z § 4 pkt 1 i 2 w/w rozporządzenia kryteria oceny osiągnięć naukowo-badawczych obejmują m.in.:

1. Autorstwo lub współautorstwo monografii, publikacji naukowych w czasopismach międzynarodowych lub krajowych innych niż znajdujące się w bazach lub na liście, o których mowa w § 3 rozporządzenia, dla danego obszaru wiedzy (pkt 1), a także opracowań zbiorowych (pkt 2).

Na moje pozostałe osiągnięcia naukowe składają się, obok wskazanej w pkt. 4 monografii, 52 pozycje (15 przed doktoratem oraz 37 po doktoracie), w tym dwie monografie (po doktoracie) oraz współautorstwo podręcznika (także po doktoracie). Szczegółowy wykaz publikacji zawarty został w załączniku nr 1. W autoreferacie uwaga zostanie zwrócona na wybrane z nich.

Można wyróżnić dwa zasadnicze obszary moich zainteresowań naukowych: prawo podatkowe, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki opodatkowania nieruchomości oraz prawo finansów publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki budżetowej.

W obszarze prawa podatkowego istotną częścią moich zainteresowaniach jest problematyka zabezpieczenia zobowiązań podatkowych, przy czym koncentracja prowadzonych badań ukierunkowana została na zabezpieczenie rzeczowe, jakim jest hipoteka przymusowa. W ramach tego kierunku badań powstały takie publikacje, jak: *Hipoteka przymusowa z ordynacji podatkowej jako szczególna postać hipoteki cywilnej* Gdańskie Studia Prawnicze, t. 16 (2007), s. 359-371; *Interdyscyplinarny charakter prawa podatkowego na przykładzie hipoteki przymusowej*, (w:) Księga jubileuszowa Profesora Ryszarda Mastalskiego: Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego, red. nauk. Wiesława Miemieć, Wrocław 2009, s. 226-236. W 2015 r., w nurcie badań poświęconych zabezpieczeniom zobowiązań, opublikowałam monografię pt. *Zabezpieczenie zobowiązań podatkowych hipoteką przymusową*, Wrocław 2015, 236 s. W tym samym nurcie powstała też publikacja o

charakterze podręcznikowym, mająca ogólny charakter, tj. *Zabezpieczenie wykonania zobowiązań podatkowych*, (w:) Prawo finansowe, red. Ryszard Mastalski, Eugenia Fojcik – Mastalska Warszawa 2011, s. 235-242.

Konstrukcja hipoteki przymusowej w prawie cywilnym zabezpieczająca wierzytelności z zobowiązań cywilnoprawnych jest na tyle uniwersalna, że pozwala na różnorodne jej wykorzystanie. Jedną z możliwości przewidzianych przez polskiego ustawodawcę jest zabezpieczanie zobowiązań podatkowych hipoteką przymusową w prawie podatkowym. Jednocześnie władztwo podatkowe pozwoliło prawodawcy na stworzenie specyficznej instytucji, odrębnej od cywilnoprawnej. Odrębność ta wynika w dużej mierze z zasadniczej różnicy celów, jakie mają być osiągnięte poprzez wykorzystywanie obu rodzajów hipotek przymusowych. Podkreślenie wyraźnej odrębności nie oznacza jednak, że w ramach posługiwania się hipoteką przymusową w prawie podatkowym nie jest możliwe odwoływanie się do niektórych rozwiązań z obszaru regulacji cywilnoprawnej.

Przeprowadzone w ramach badań rozważania pozwoliły jednoznacznie przyjąć, iż w przypadku instytucji hipoteki przymusowej możliwe, a zarazem konieczne jest odwoływanie się do rozwiązań przyjętych dla hipoteki przymusowej w prawie cywilnym. Takie ujęcie służy niewątpliwie ochronie interesów Skarbu Państwa, a zatem realizacji jednego z najbardziej podstawowych celów ustanowienia stanowiącej przedmiot badań instytucji. Ponadto uznanie konieczności stosowania niektórych przepisów prawa cywilnego do hipoteki przymusowej w prawie podatkowym pozwoliło na przyjęcie wniosku, iż ustawodawca w sposób zupełny i zarazem zapewniający spójność systemu prawa podatkowego uregulował hipotekę zabezpieczającą zobowiązania publicznoprawne. Co jest ważne – zostało to dokonane bez potrzeby nadmiernego rozbudowywania przepisów prawa podatkowego. Odmienne, kazuistyczne podejście ustawodawcy, wymagałoby bowiem zbudowania konstrukcji hipoteki przymusowej od podstaw. Nawet gdyby udało się całkowicie „oderwać” instytucję hipoteki przymusowej w prawie podatkowym (pomijając w tym miejscu brak uzasadnienia dla takiego rozwiązania) od koncepcji cywilistycznych praw rzeczowych, nie dawałoby to gwarancji braku konieczności odwoływania się do przepisów prawa cywilnego. Pomijając fakt, że kompleksowe uregulowanie hipoteki przymusowej w obrębie prawa podatkowego stanowić by musiało zwykłe powtórzenie wielu przepisów prawa cywilnego regulujących prywatnoprawną postać hipoteki przymusowej. Należy bowiem zaznaczyć, że traktowanie gałęzi prawa podatkowego jako zwartej całości nie może przesłaniać faktu, iż stanowi ona integralną część systemu prawa. Wymóg spójności, który powinien spełniać system prawa, stanowi przy tym konieczną i jednocześnie wystarczającą przesłankę

kształtowania się związków pomiędzy poszczególnymi gałęziami prawa, jak ma to miejsce w przypadku prawa podatkowego i cywilnego.

Przedmiotem moich zainteresowań badawczych w obszarze prawa podatkowego pozostaje również problematyka wykładni prawa podatkowego. Wynikiem tego jest m.in. publikacja *Wykładnia prawspólnotowa w orzecznictwie ETS*, (w:) *Prawo europejskie - 5 lat doświadczeń w polskim prawie finansowym: Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Finansowego i Podatkowego*, Warszawa, 10-11 czerwca 2010 r., red. Hanna Litwińczuk, Warszawa 2010, s. 371-381 (współautorstwo).

Wśród zagadnień ogólnego prawa podatkowego, będących przedmiotem prowadzonych przeze mnie badań, można wskazać zagadnienia związane z zasadami prawa podatkowego. W tym zakresie ukazały się następujące publikacje: *Zasada pewności prawa podatkowego w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, (w:) *XXV lat przeobrażeń w prawie finansowym i prawie podatkowym: ocena dokonań i wnioski na przyszłość*, red. Zbigniew Ofiarski, Szczecin 2014, s. 457-463; *The principle in dubio pro tributario in the Polish judicial decisions*, (w:) *System of financial law: system of tax law: conference proceedings* Michal Radvan (ed.). - Brno: Masaryk University, 2015 (*Acta Universitatis Brunensis. Iuridica. Editio Scientia*; vol. 515), s. 110-120; *Znaczenie zasad podatkowych, Zagadnienia prawne i koncepcje zarządzania*, red. Paweł Borszowski, Beata Detyna, Wałbrzych 2016, s. 43-51.

Niezależnie od zainteresowań badawczych dotyczących problemów prawnych związanych z ogólnym prawem podatkowym moje badania prowadzone były również w obszarze prawa podatkowego szczegółowego. W konsekwencji przeprowadzonych badań ukazały się takie publikacje, jak *Opodatkowanie organów władzy publicznej podatkiem od towarów i usług*, (w:) *Płaszczyzny konfliktów w administracji publicznej*, red. Magdalena Tabernacka, Renata Raszewska-Skałeczka, Warszawa 2010, s. 117-124 (współautor Marek Kopyściański), czy *Concept of exports of goods in Polish legislation under the provision of the act on tax of goods and services* (w:) *Common Europe: Ukraine and Poland under conditions of globalization and european integration*, red. by Kazimiera Wilk, Adam Hetmańczuk, Poznań – Wrocław, 2012, s. 31-39 (współautor Marek Kopyściański).

Głównym nurtem moich badań w ramach prawa podatkowego szczegółowego są zagadnienia związane z opodatkowaniem nieruchomości. W tym obszarze opublikowałam m.in. *Opodatkowanie budowli podatkiem od nieruchomości w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, (w:) *Prawo finansowe po transformacji ustrojowej międzynarodowe i europejskie prawo podatkowe: Zjazd Katedr Prawa Finansowego i Podatkowego*, red. nauk.

Ireneusz Mirek i Tomasz Nowak Łódź 2013, s. 249-255, *Opodatkowanie współwłasności podatkiem od nieruchomości*, (w:) Instytucje prawnofinansowe w warunkach kryzysu gospodarczego, red. nauk. Wiesława Miemieć, Krystyna Sawicka, Warszawa 2014, s. 115-122. Pewnego rodzaju podsumowaniem badań prowadzonych nad opodatkowaniem nieruchomości była monografia pt. *Przegląd bieżących problemów związanych z opodatkowaniem nieruchomości na tle orzecznictwa sądów administracyjnych*, Wrocław 2015, 260 s.

Realizując cel badawczy przedstawiono w tej monografii aktualne dylematy związane z opodatkowaniem nieruchomości, a stanowiące jednocześnie przedmiot licznych rozstrzygnięć sądów administracyjnych. W przypadku opodatkowania nieruchomości, zarówno w sytuacji ich posiadania/własności, jak i nabywania własności, istotna jest nie tylko ogólna wiedza podatkowa, ale również znajomość specyfiki pojawiających się problemów podatkowych. Z tego też względu regulacje prawne dotyczące opodatkowania nieruchomości powinny cechować się przejrzystością, jasnością i stabilnością. Tymczasem ciągle zmiany przepisów podatkowych oraz bardzo często brak jednoznacznej interpretacji wielu przepisów prawnych w praktyce powoduje, że tematyka opodatkowania nieruchomości nabiera tym bardziej istotnego znaczenia. Niejednolite podejście do stosowania określonych przepisów podatkowo prawnych stanowi, jak wykazano w monografii, spore wyzwanie dla doktryny prawa.

Zasadniczym, dostrzeżonym w monografii mankamentem regulacji prawnej opodatkowania nieruchomości jest ich niestabilność i przesadnie dynamiczna zmienność (która sama w sobie, mając na względzie rozwój technologii i coraz większą złożoność stosunków społecznych, nie jest niczym nadzwyczajnym). Powoduje to z pewnością osłabienie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada pewności prawa podatkowego jako jedna z naczelných zasad wynikających z zasady demokratycznego państwa prawa stanowi fundament konstytucyjnych zasad systemu prawa Rzeczypospolitej Polskiej i powinna być uwzględniana zarówno na etapie tworzenia prawa, jak i jego stosowania. Dokonując wykładni prawa podatkowego zarówno organy podatkowe, jak i sądy administracyjne powinny kierować się tą zasadą. Pewność odnośnie reguł opodatkowania zapobiega dowolności w działaniu organów podatkowych i stanowi dla podatnika gwarancję ochrony jego interesów. Pewność prawa, która daje praktycznie wystarczającą możliwość przewidywania reakcji organów orzekających, sądów lub organów administracji, stanowi główną wartość prawa w jego obecnym rozumieniu. Jednakże pewność prawa, która jest doniosłą wartością i która powinna być uwzględniana w praktyce interpretowania przepisów prawa podatkowego przez administrację podatkową i sądy administracyjne, nie jest

uwzględniana na zadowalającym poziomie zarówno pod względem jej skali, jak i przyjmowanych postaci.

Wieloletnie badania nad opodatkowaniem nieruchomości pozwoliły mi na stawianie pytań m.in. o efektywność systemu opodatkowania nieruchomości. Ponadto badanie elementów konstrukcji prawnej podatku od nieruchomości, zwłaszcza regulacji prawnej podstawy opodatkowania, skłoniło mnie do zadawania pytań i poszukiwania odpowiedzi, czy obowiązujące rozwiązania prawne odpowiadają dyrektywom wynikającym z konstytucyjnej zasady sprawiedliwości. Stąd w ramach poszukiwania odpowiedzi na liczne pytania powstały publikacje dotyczące podatku katastralnego, takie jak *Podatek katastralny w kontekście konstytucyjnej zasady sprawiedliwości opodatkowania*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio H – Oeconomia*, vo. 50, No 1 (2016), czy omówiona już pkt. 4 monografia *Koncepcja podatku katastralnego w Polsce na tle doświadczeń wybranych krajów*, Wrocław 2016, s. 267.

Drugim nurtem moich badawczych zainteresowań jest prawo finansów publicznych, zwłaszcza problematyka budżetowa. W jego ramach ukazały się takie publikacje, jak: *Wieloletnie planowanie finansowe*, (w:) *Prawo finansowe*, red. Ryszard Mastalski, Eugenia Fojcik – Mastalska Warszawa 2011, s. 82-86; *Opracowanie projektu i uchwalenie budżetu państwa*, (w:) *Prawo finansowe*, red. Ryszard Mastalski, Eugenia Fojcik – Mastalska Warszawa 2011, s. 86-88; *Performance-based budget in Poland*, (w:) *Common Europe: Ukraine and Poland - new socio-economic challenges* red. by Kazimiera Wilk, Adam Hetmańczyk Poznań - Wrocław 2012, s. 143-151; *Planowanie wieloletnie w jednostkach samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne* 2012, nr 1-2, s. 81-86; *Finansowanie zadań oświatowych w Polsce i Stanach Zjednoczonych*, (w:) *Jednostka wobec działań administracji publicznej* red. Rzeszów 2016, s. 703-714.

6. Ważniejsze osiągnięcia naukowo-badawcze, o których mowa w § 4 rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 1 września 2011 r. w sprawie kryteriów oceny osiągnięć osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego (Dz. U. nr 196, poz. 1165).

6.1 Wygłosiłam referaty na międzynarodowych i krajowych konferencjach tematycznych (szczegółowy wykaz zawiera załącznik nr 5). Ponadto brałam udział w pracach komitetów organizacyjnych międzynarodowych konferencji naukowych (Międzynarodowa Konferencja *Finanse publiczne i prawo finansowe wobec wyzwań kryzysu ekonomicznego*, Wrocław 24-25 października 2013 r.; II Międzynarodowa Wrocławska Konferencja Prawa Finansowego i Finansów Publicznych *XXV lat Prawa finansowego samorządu terytorialnego i finansów samorządowych*, Wrocław 26-27 marca 2015 r. (załącznik nr 5)

6.2. Pozostała działalność:

I. Udział w komitetach organizacyjnych międzynarodowych i krajowych konferencji naukowych.

1. Międzynarodowa Konferencja *Finanse publiczne i prawo finansowe wobec wyzwań kryzysu ekonomicznego*, Wrocław 24 – 25 października 2013 r.
2. II Międzynarodowa Wrocławska Konferencja Prawa Finansowego i Finansów Publicznych *XXV lat Prawa finansowego samorządu terytorialnego i finansów samorządowych*, Wrocław 26 – 27 marca 2015 r.

I. Otrzymane nagrody i wyróżnienia.

1. 15 listopada 2012 r. – Nagroda Rektora Uniwersytetu Wrocławskiego za osiągnięcia organizacyjne uzyskane w 2011 r.
2. 15 listopada 2015 r. Nagroda rektora Uniwersytetu Wrocławskiego za osiągnięcia naukowe i organizacyjne.

Recenzowanie publikacji w czasopismach krajowych:

- 2013 r. Recenzowanie publikacji dla czasopisma krajowego *Kwartalnik Prawa Podatkowego*

7. Ważniejsze osiągnięcia w zakresie dorobku dydaktycznego i popularyzatorskiego oraz współpracy międzynarodowej, o których mowa w § 5 rozporządzenia Ministra Nauki i

Szkolnictwa Wyższego z dnia 1 września 2011 r. w sprawach kryteriów oceny osiągnięć osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego (Dz. U. nr 196, poz. 1165)

7.1. Wśród ważniejszych osiągnięć w zakresie dorobku dydaktycznego i popularyzatorskiego oraz współpracy międzynarodowej należy wskazać prowadzone przeze mnie wykłady dla studentów na macierzystej uczelni, a także wykłady na studiach podyplomowych. Szczegółowy wykaz zawiera załącznik nr 5.

7.2 Obok opieki naukowej nad studentami (załącznik nr 5) na macierzystej uczelni, sprawuję funkcję opiekuna studenckich praktyk zawodowych na kierunku administracja stacjonarna i niestacjonarna (od 2010 r.) Ponadto od 2007 r. do 2013 r. byłam członkiem Wydziałowej Komisji Rekrutacyjnej.