

## U S T A W A

z dnia ..... 2016 r.

### **o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym oraz ustawy o samorządzie województwa, a także innych ustaw**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z póź. zm) po art. 50 dodaje się art. 50a o treści:

*„Art.50a. Gmina i jej jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej nie podlegają podatkom, opłatom oraz niepodatkowym należnościom budżetowym o charakterze publicznoprawnym, które stanowią jednocześnie dochody i wydatki budżetu tej gminy.”*

**Art. 2.** W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 814 z późn.zm) po art. 50 dodaje się art. 50a o treści:

*„Art. 50a. Powiat i jego jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej nie podlegają opłatom oraz niepodatkowym należnościom budżetowym o charakterze publicznoprawnym, które stanowią jednocześnie dochody i wydatki budżetu tego powiatu.”*

**Art. 3.** W ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 486 z późn. zm.) po art. 60 dodaje się art. 60a o treści:

*„Art. 60a. Województwo i jego jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej nie podlegają opłatom oraz niepodatkowym należnościom budżetowym o charakterze publicznoprawnym, które stanowią jednocześnie dochody i wydatki budżetu tego województwa.”*

**Art. 4.** W ustawie z dnia 12 stycznia 1991r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2016r., poz. 716 z późn.zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 7 ust. 1:

a) pkt 7 otrzymuje brzmienie:

*„7) grunty i budynki we władaniu muzeów rejestrowanych za wyjątkiem muzeów dla których organizatorem jest jednostka samorządu terytorialnego”*

b) uchyla się pkt 15

2) art. 7 ust. 2 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

*„2) państwowe i niepubliczne jednostki organizacyjne objęte systemem oświaty oraz prowadzące je organy, w zakresie nieruchomości zajętych na działalność oświatową.”*

**Art. 5.** W ustawie z dnia 25 października 1991r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. z 2012r. poz. 406 z późn. zm.) po art. 9a dodaje się art. 9b w brzmieniu:

*„Art. 9b Samorządowe instytucje kultury nie podlegają podatkom, opłatom oraz niepodatkowym należnościom budżetowym o charakterze publicznoprawnym, które stanowią dochód jednostki samorządu terytorialnego, która jest ich organizatorem.”*

**Art. 6.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia.

## Uzasadnienie:

Ustawą z 23.07.2015r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (DZ.U poz.1283) wprowadzono zwolnienie z podatku od nieruchomości gruntów i budynków lub ich części, stanowiących własność gminy, z wyjątkiem zajętych na działalność gospodarczą lub będących w posiadaniu innych niż gmina jednostek sektora finansów publicznych oraz pozostałych podmiotów. Wprowadzone zmiany do ww. ustawy nie były zgodne z postulatami środowisk samorządowych i przedkładanymi przez nie konkretnymi regulacjami prawnymi.

W „Sprawozdaniu Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z działalności RIO i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za 2013 r.” znajduje się wniosek Krajowej Rady RIO o zniesienie obowiązku podatkowego, a nie zwolnienie – jak to ma miejsce obecnie. Jedynie wyłączenie z płacenia „samemu sobie” podatku od nieruchomości wyeliminuje obowiązek wypełniania i składania deklaracji podatkowych przez samorządy (deklaracje te gminy składają również „same sobie”) jak i ich jednostki budżetowe. Jak stwierdziła Krajowa Rada RIO, w przywołanym wyżej dokumencie „(...) wypełnianie deklaracji jest biurokratycznym obowiązkiem, który nie ma bezpośredniego sensu ekonomicznego dla budżetu gminy. Nie jest to zadanie łatwe ze względu na wielkość zasobów gminy, a także konieczność uwzględnienia w deklaracji szeregu nieruchomości zwolnionych z podatku. Dodatkowo, deklaracja podatkowa gminy musi być w ciągu roku korygowana, w każdej sytuacji, gdy nieruchomość z gminnego zasobu zostanie przekazana podmiotowi trzeciemu (...)”

Istotą projektu regulacji jest wyłączenie jednostek samorządu terytorialnego wraz z ich jednostkami budżetowymi z płacenia podatków i opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym, które stanowią jednocześnie dochody i wydatki budżetu danej jednostki. W związku z tym, że katalog tytułów płatności jest szeroki proponuje się rozwiązanie uniwersalne wprowadzające przedmiotowe wyłączenie w ustawach ustrojowych dotyczących poszczególnych samorządów. Podejście opierające się na interwencji legislacyjnej w każdej z ustaw regulujących poszczególne tytuły dochodów jednostek samorządu terytorialnego nie jest dobrym rozwiązaniem i narażone jest na pominięcie któregoś z tytułów dochodów.

W chwili obecnej na gminach ciąży obowiązek podatkowy w zakresie podatku od nieruchomości w przypadku gruntów, budynków lub ich części zajętych na działalność gospodarczą lub będących w posiadaniu innych niż gmina jednostek sektora finansów publicznych oraz pozostałych podmiotów oraz podatku leśnego od przedmiotu opodatkowania stanowiącego ich własność. Taki wniosek wynika zarówno z interpretacji Regionalnych Izb Obrachunkowych, stanowiska Ministra Finansów (pismo z dnia 4 marca 2011 r., PL/LS/833/15/KPV/11/25) oraz orzecznictwa sądów administracyjnych (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 listopada 2012 r., II FSK 1755/12, publ. CBOSA; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 sierpnia 2008 r., FSK 906/06, publ. CBOSA). Wyłączenie z opodatkowania dotyczy jedynie nieruchomości lub ich części, zajętych na potrzeby organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym urzędów gmin, starostw powiatowych i urzędów marszałkowskich (art. 2 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz. U. z 2016, poz. 716 z późn.zm. -dalej u.p.o.l). Jednocześnie, na podstawie art. 7 ust. 2 pkt. 2 u.p.o.l. z podatku od nieruchomości zwolnione są publiczne (...) jednostki organizacyjne objęte systemem oświaty oraz prowadzące je organy, w zakresie nieruchomości zajętych na działalność oświatową.

Obecny stan prawny prowadzi do sytuacji, w której gminy dla których podatek od nieruchomości oraz podatek leśny stanowi jedno ze źródeł dochodu (vide: art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. „a” i „c” ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – tekst jedn. Dz. U. z 2016 Nr 198 z późn. zm.) „same sobie” opłacają podatek. Uznanie gminy za podatnika w zakresie podatku od nieruchomości oraz podatku leśnego jest o tyle niezrozumiałe, iż w przypadku podatku rolnego ustawodawca wprowadził wyraźne wyłączenie z tegoż podatku dla gmin (vide: art. 3a pkt 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym – tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 617 – dalej: u.p.r.).

Podobna sytuacja istnieje w przypadku niektórych niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym (art. 60 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych; tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.). Przykładowo gminy zmuszone są „same sobie” uiszczać opłaty za zajęcie pasa drogowego. W świetle aktualnej treści przepisów oraz orzecznictwa sądów administracyjnych jednostka samorządu terytorialnego (nawet będąca zarządcą danej drogi) nie jest zwolniona z uiszczania opłat za zajęcie pasa drogowego. Nie ma żadnego przepisu pozwalającego na wykładnię dopuszczającą zwolnienie ustawowe tego rodzaju podmiotu z obowiązku uiszczania w/w opłaty (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 2 lutego 2006 r., IV SA/Wr 465/04, publ. CBOSA; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 października 2012 r., III SA/Kr 1323/11, publ. CBOSA; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 lutego 2012 r., II SA/Go 56/12, publ. CBOSA).

Wejście w życie zaprojektowanych regulacji zniesie z samorządów obowiązek płacenia „samemu sobie” podatków i opłat o charakterze publicznoprawnym. Projekt ten jednocześnie wyeliminuje obowiązek wypełniania i składania deklaracji podatkowych przez gminy i ich jednostki budżetowe, co nie jest łatwym zadaniem i stanowi jedynie biurokratyczny obowiązek, który nie ma uzasadnienia ekonomicznego. Projekt ten wprowadza analogiczne rozwiązania w zakresie samorządowych instytucji kultury.

Wprowadzenie wyłączenia z opodatkowania powoduje konieczność wykreślenia z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych zwolnienia z podatku od nieruchomości publicznych jednostek organizacyjnych objętych systemem oświaty, gdyż jednostki te, jak i pozostałe jednostki budżetowe poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego nie będą podlegać podatkom, opłatom oraz niepodatkowym należnościom budżetowym o charakterze publicznoprawnym, stanowiącym jednocześnie dochody i wydatki budżetu danej jednostki samorządu terytorialnego.

Wprowadzenie wyłączenia z opodatkowania nie wpłynie negatywnie na stan finansów Państwa oraz poszczególnych gmin, jednocześnie racjonalizuje istniejące rozwiązania prawno-podatkowe obowiązujące gminy. Wyłączenie ustawowe gmin spowoduje nie ujmowanie jego skutków w sprawozdaniu Rb-PDP i nie będzie wliczane do potencjału dochodowego gminy. Regulacja ta, której istotą jest wyeliminowanie wliczania opisanych wyżej danin publicznych do dochodów doprowadzi do zgodności z art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz art. 2, 7, 9, 84, 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i tym samym uchyli niekonstytucyjność istniejącej praktyki.

Znowelizowane przepisy niosą bezpośrednie skutki społeczne i gospodarcze. Jednostki samorządu terytorialnego nie będą ponosiły wydatków na pokrycie kosztów realizacji wewnętrznych przepływów finansowych, ewidencji i sprawozdawczości, a w szczególności kosztów:

- obsługi bankowej
- obsługi finansowo-księgowej

- wynagrodzeń
- obsługi informatycznej
- energii elektrycznej i ciepłej
- materiałów eksploatacyjnych i biurowych.

Pozwoli to samorządom na przeznaczanie środków dotychczas wydatkowanych bez ekonomicznego uzasadnienia na realizację rzeczywistych potrzeb społeczności lokalnych.

Koszty obsługi (administracyjne) opodatkowania przez gminy własnych nieruchomości w skali kraju wynoszą co najmniej 25 mln zł. Szacunek ten opiera się na przyjęciu wartości procentowej kosztu obsługi tego zadania w odniesieniu do wielkości dochodów gmin z tytułu opodatkowania własnych nieruchomości, które w skali kraju szacowane są na 1 mld zł. Wartość procentowa kosztów obsługi została przyjęta na poziomie 2,5% podobnie jak „wyceniono” koszty obsługi w przypadku świadczeń rodzinnych – 3% (art. 33 ust. 2a ustawy o świadczeniach rodzinnych z dnia 28 listopada 2003 r.), a w przypadku PFRON – 2,5% (§ 7 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 maja 2003 r. w sprawie algorytmu przekazywania środków PFRON samorządom wojewódzkim i powiatowym), czy też w przypadku dodatku energetycznego – 2% (art. 5f ust. 3 ustawy prawo energetyczne z dnia 10 kwietnia 1997 r.). Wskazane koszty obsługi są w rzeczywistości wyższe, gdyż są ponoszone również na obsługę innych niż podatek od nieruchomości płatności uiszczanych „samemu sobie”. Warto dla przykładu zauważyć, że 25 mln zł pozwala np. na wybudowanie trzech nowoczesnych hal sportowych zaspokajających potrzeby społeczności lokalnej.

Również w zakresie wyłączenia samorządowych instytucji kultury z podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym, które stanowią dochód tej jednostki samorządu terytorialnego która jest ich organizatorem regulacja ta nie wpłynie negatywnie na stan finansów Państwa oraz poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Wynika to z tego, że samorządowe instytucje kultury koszty swojej działalności pokrywają przede wszystkim z otrzymywanych dotacji z jednostek samorządu terytorialnego (organizatora), co powoduje że praktycznie mamy do czynienia z mechanizmem występującym aktualnie przy zapłacie podatku od nieruchomości gminie przez gminę.