

Data publikacji: 20-03-2015



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII KADENCJA**

Warszawa, dnia 18 marca 2015 r.

Druk nr 853

**KOMISJA
PRAW CZŁOWIEKA,
PRAWORZĄDNOŚCI I PETYCJI**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 90d ust. 1 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Michał Seweryński.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
(-) Michał Seweryński

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych

Art. 1. W ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 849) w art. 7 w ust. 2 dodaje się pkt 7 w brzmieniu:

„7) gminy, na obszarze których położony jest przedmiot opodatkowania, zwolnienie nie dotyczy przedmiotów opodatkowania zajętych na działalność gospodarczą.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel uchwalenia ustawy

Projekt inicjatywy ustawodawczej ma na celu realizację postulatu zawartego w petycji (P-8-21/14) skierowanej do Senatu przez wójta gminy Ostrów Mazowiecka.

Projekt ustawy wprowadza zwolnienie podmiotowe w podatku od nieruchomości dla gminy, na obszarze której położona jest nieruchomość, z wyłączeniem nieruchomości zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. Potrzeba wprowadzenia zwolnienia sprowadza się do wyeliminowania tych przypadków, w których gmina występująca jako podmiot prawa publicznego, pobiera podatek od „siebie samej”, czyli gminy jako podmiotu cywilnoprawnego (właściciela nieruchomości). Za słuszne przyjąć należy stanowisko wyrażone w Sprawozdaniu Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z działalności RIO i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za 2013 r. (przywołane przez autora petycji), zgodnie z którym podleganie obowiązkowi podatkowemu w podatku od nieruchomości przez gminę będącą jednocześnie beneficjentem tego podatku, nie jest ani uzasadnione ani celowe. Taka konstrukcja przepisów prowadzi bowiem do paradoksalnej sytuacji, w której zobowiązanie podatkowe gminy wyraża się w zobowiązaniu jej do zapłacenia, na swoją rzecz, podatku, z mienia stanowiącego jej własność.

2. Rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Ministra Finansów część gmin opłaca podatek z tytułu posiadania nieruchomości, część zaś zwalnia z podatku posiadane nieruchomości na mocy uchwały rady gminy (zgodnie z art. 7 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych). Jak dalej wskazuje Minister Finansów, niektóre gminy uważają, że nie są podatnikami podatku od nieruchomości, a tym samym nie odprowadzają stosownego podatku, ani nie wprowadzają zwolnień podatkowych dla posiadanego mienia.

Pogląd, zgodnie z którym gmina jest podatnikiem podatku od nieruchomości znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych (wyroki NSA z dnia 15 listopada 2012 r., sygn. akt II FSK 1755 i 1756/12).

3. Różnica pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Zgodnie z nowelizowaną ustawą o podatkach i opłatach lokalnych (art. 3 ust. 1) podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące:

- 1) właścicielami nieruchomości,
- 2) posiadaczami samoistnymi nieruchomości,
- 3) użytkownikami wieczystymi gruntów,
- 4) posiadaczami nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Na gruncie obowiązujących przepisów gminę uznaje się za podatnika podatku od nieruchomości, w zakresie nieruchomości stanowiącej jej własność, nieprzekazanych w posiadanie innych podmiotów i niepodlegających wyłączeniu lub zwolnieniu na mocy ustawy lub na mocy uchwały rady gminy, co potwierdza przytoczone wcześniej orzecznictwo sądów administracyjnych.

Katalog nieruchomości wyłączonych z opodatkowania podatkiem zawiera art. 2 ust. 2 i 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Wśród nieruchomości objętych wyłączeniem znajdują się między innymi nieruchomości zajęte na potrzeby organów jednostek samorządu terytorialnego oraz grunty zajęte pod pasy drogowe dróg publicznych.

Nieruchomości objęte zwolnieniem od podatku wymienia art. 7 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (zwolnienia przedmiotowe). Podmioty zwolnione od podatku wskazuje art. 7 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (zwolnienia podmiotowe).

Przedkładany projekt ustawy wprowadza nowe zwolnienie podmiotowe. Zwalnia od podatku od nieruchomości gminę, z zastrzeżeniem, że zwolnienie nie dotyczy nieruchomości zajętych na działalność gospodarczą oraz, że obejmuje jedynie nieruchomości znajdujące się na terenie gminy właściwej do poboru podatku.

Zwolnione z podatku zostaną te nieruchomości stanowiące własność gminy, które nie zostały przekazane w posiadanie innym podmiotom niż gmina. W przypadku przekazania przez gminę nieruchomości w posiadanie zależne, podatnikiem, w myśl art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, będzie posiadacz zależny nieruchomości

(podatnikiem będzie także posiadacz zależny nieruchomości, jeśli posiada nieruchomość bez tytułu prawnego – art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych).

Skutkiem przyjęcia planowanych rozwiązań będzie zniesienie obowiązku płacenia podatku „samemu sobie” przez gminy – w zakresie nieruchomości znajdujących się w ich posiadaniu, które nie są przeniesione w posiadanie zależne, m. in. dróg wewnętrznych. Drogi wewnętrzne, w odróżnieniu od dróg publicznych nie korzystają bowiem z wyłączenia z zakresu opodatkowania na podstawie art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Podatkiem od nieruchomości w dalszym ciągu objęte będą stanowiące własność gminy nieruchomości pozostające w zarządzie samorządowych zakładów budżetowych, traktowanych, na gruncie podatku od nieruchomości, jako odrębni podatnicy.

Zakładana nowelizacja nie zmieni też statusu prawnopodatkowego spółek komunalnych jako odrębnych od gminy podmiotów prawa.

Ograniczenie zakresu zwolnienia jedynie do przedmiotów opodatkowania niezajętych na prowadzenie działalności gospodarczej pozwoli na uniknięcie zarzutu co do nierównego traktowania podmiotów z zależności od statusu właściciela (podmiot publiczny lub prywatny).

Ograniczenie zakresu zwolnienia jedynie do przedmiotów opodatkowania położonych na terenie gminy właściwej do poboru podatku ma na celu objęcie nowymi rozwiązaniami, tylko tych przypadków, w których zachodzi tożsamość podatnika (dłużnika) i organu podatkowego (wierzyciela). W dalszym ciągu obowiązana do uiszczenia podatku będzie gmina posiadająca na własność nieruchomości położone na obszarze innej gminy.

Na podstawie art. 6 ust. 10 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych gminy będą obowiązane do składania deklaracji na podatek od nieruchomości w zakresie nieruchomości zwolnionych z opodatkowania, co zobowiąże je do raportowania danych o powierzchniach przedmiotów zwolnionych z opodatkowania.

4. Skutki projektowanej ustawy

Wprowadzenie projektowanego zwolnienia wpłynie na zasady wyliczania części wyrównawczej subwencji ogólnej dla gmin. Wielkości wynikające z gminnej deklaracji podatkowej mają wpływ na wysokość wskaźnika dochodów podatkowych na jednego

mieszkańca w gminie (wskaźnika G) oraz na wielkość wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin (wskaźnika Gg). Kwotę podstawową części wyrównawczej subwencji ogólnej otrzymuje gmina, w której wskaźnik G jest mniejszy niż 92% wskaźnika Gg. Tym samym - na co wskazuje w piśmie do Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, Minister Finansów - sytuacja większości gmin z punktu widzenia subwencji wyrównawczej nie powinna ulec zmianie. Jedynie w poszczególnych przypadkach mogą wystąpić zmiany w sytuacji dochodowej gminy; gdy skutek wprowadzonej zmiany, dodatkowo wyłączona z podatku powierzchnia nieruchomości, jest w istotny sposób większa lub mniejsza od przeciętnej dla pozostałych gmin.

Jak wspomniano wcześniej dotychczasowa praktyka wskazuje, że część gmin opłaca podatek z tytułu posiadanych nieruchomości, zaś część zwalnia posiadane nieruchomości na mocy uchwały rady gminy. Niektóre gminy uważają, że nie są podatnikiem podatku od nieruchomości i z tego względu nie odprowadzają podatku ani nie wprowadzają zwolnień podatkowych od posiadanego mienia. Tym samym nieruchomości gminne nie zawsze są wykazywane w potencjalnych dochodach z podatku od nieruchomości, które są składnikiem podstawy obliczenia subwencji wyrównawczej. Takie nieprawidłowości w gminnej deklaracji podatkowej mogą skutkować obniżeniem części wyrównawczej subwencji ogólnej dla konkretnej gminy.

W wskazanym wyżej zakresie projekt ustawy wpłynie na dochody jednostek samorządu terytorialnego.

Znowelizowane przepisy nie pociągają za sobą obciążeń budżetu państwa. Nie niosą też bezpośrednich skutków społecznych i gospodarczych.

Skutki prawne wprowadzanych rozwiązań zostały opisane w poprzednich punktach uzasadnienia.

5. Założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych

Projekt nie wymaga wydania aktów wykonawczych.

6. Oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.