



Warszawa, dnia 27 lutego 2015 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW



PL-LS.834.25.2015

Pan
Michał Seweryński
Przewodniczący Komisji Praw
Człowieka, Praworządności i Petycji
Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący

W związku z Pana wystąpieniem z dnia 6 lutego 2015 r. znak: BPS/KPCPP-133-(P8-20-21/14)/15 w sprawie opinii, która ma stanowić materiał wyjściowy do prac nad nowelizacją ustawy o podatkach i opłatach lokalnych - w związku ze złożeniem *petycji dotyczącej podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu zniesienie dla gmin obowiązku podlegania podatkowi od nieruchomości (P8-21/14)*, przedstawiam poniższe wyjaśnienia.

Zgodnie z przewidzianą w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 849) konstrukcją zakresu podmiotowego podatku od nieruchomości oraz wyłączeniem z opodatkowania jedynie nieruchomości lub ich części zajętych na potrzeby organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym urzędów gmin, starostw powiatowych i urzędów marszałkowskich możliwa jest sytuacja, aby gminny organ podatkowy występujący jako podmiot prawa publicznego pobierał podatek od gminy jako podmiotu cywilnoprawnego (właściciela nieruchomości). Pogląd ten został potwierdzony w wyrokach NSA z dnia 15 listopada 2012 r. (sygn. akt: II FSK 1755/12 i 1756/12).

Organizacje samorządowe oraz gminy zwracały uwagę na nielogiczność tego rozwiązania oraz na negatywny wpływ na wysokość subwencji i wnioskowały o wprowadzenie zwolnienia lub wyłączenia z podatku od nieruchomości dla nieruchomości stanowiących własność gminy. Efektem byłoby zmniejszenie potencjału dochodowego gmin stanowiącego podstawę do wyliczenia subwencji.

Ustalenie zakresu ewentualnego zwolnienia z podatku od nieruchomości dla nieruchomości stanowiących własność gminy wymagało pogłębionej analizy zagadnienia, w kontekście sytuacji faktycznej i prawnej mienia komunalnego. Dopuszczalny zakres ewentualnego zwolnienia nie może bowiem doprowadzić do niezamierzonej utraty przez gminy uzyskiwanych obecnie dochodów.

Wprowadzenie nowego zwolnienia (wyłączenia) ustawowego, będzie miało wpływ na wskaźniki G i Gg. W związku z tym sytuacja większości gmin z punktu widzenia subwencji wyrównawczej nie powinna ulec zmianie. Jedynie w nielicznych przypadkach mogą wystąpić zmiany w sytuacji dochodowej gmin - gdy skutek wprowadzonej zmiany, dodatkowo wyłączona z podatku powierzchnia nieruchomości jest w istotny sposób większa lub mniejsza od przeciętnej dla pozostałych gmin. Jak pokazuje praktyka, część gmin opłaca podatek z tytułu posiadania 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 wprowadzają zwolnień podatkowych dla posiadanego mienia. Tym samym nieruchomości gminne nie zawsze są wykazywane w potencjalnych dochodach z podatku od nieruchomości, które są składnikiem podstawy obliczenia subwencji wyrównawczej.

W badaniu ankietowym gmin (Ankieta 2013) udział wzięło ogółem 2296 gmin, z czego 1380 podało informację o powierzchni nieruchomości stanowiących własność gminy opodatkowanej lub zwolnionej na mocy uchwały rady gminy, ewentualnie podało skutki finansowe wymienionego zwolnienia. Ubytek dochodów z tytułu zwolnienia własnych nieruchomości gminy oszacowały na blisko 148 mln zł. Na podstawie danych o powierzchni opodatkowanej nieruchomości gminnych można szacować, że gminy, które wykazały tego typu powierzchnie, opłacają podatek w wysokości ok. 385 mln zł (szacunek na podstawie stawek maksymalnych obowiązujących w 2012 r., dane o powierzchniach zostały zweryfikowane na podstawie danych wykazanych przez gminy w tabeli dotyczącej podstaw wymiaru podatku od nieruchomości). Biorąc powyższe pod uwagę można szacować, że potencjalne dochody z tytułu opodatkowania nieruchomości gminnych wynoszą ok. 1 mld zł dla wszystkich gmin. Odpowiedzi udzielone przez gminy w badaniu ankietowym w 2013 r. obarczone są jednak błędami i ich wiarygodność jest bardzo niska.

Po rozważeniu wielu różnych propozycji rozwiązań w mojej ocenie na akceptację zasługuje **wprowadzenie zwolnienia z podatku dla nieruchomości gminnych** w zakresie odnoszącym się wyłącznie do nieruchomości nieprzekazanych w posiadanie zależne oraz niebędących w posiadaniu innych podmiotów niż gmina, niezajętych na prowadzenie działalności gospodarczej.

Skutkiem przyjęcia takiej koncepcji będzie zniesienie obowiązku „płacenia podatku samemu sobie” przez gminy - w zakresie nieruchomości znajdujących się w ich posiadaniu, które w obecnym stanie prawnym często nie mogą zostać przeniesione w posiadanie zależne, m.in. dróg wewnętrznych. Drogi wewnętrzne jako niezaliczone do dróg publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260) nie korzystają z wyłączenia z zakresu opodatkowania podatkiem od nieruchomości na podstawie art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Ustanowienie szerszego zwolnienia dotyczącego nieruchomości gminnych rodzi wątpliwości natury konstytucyjnej, z uwagi na możliwy zarzut nierównego traktowania podmiotów w zależności od statusu właściciela (podmiot publiczny/prywatny). Wprowadzenie zwolnienia z podatku przedmiotów opodatkowania związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej musi natomiast uwzględniać zasady udzielania pomocy publicznej.

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

Wydaje się, że przedstawiona propozycja pozwoli rozwiązać sygnalizowany przez jednostki samorządu terytorialnego problem nie naruszając zasad ich finansowania oraz systemu podatkowego.

3 powołaniem,

Z upoważnienia Ministra Finansów
PODSEKRETARZ STANU

Jarostaw Neneman