

Wnioski i postulaty Krajowej Rady Forów Skarbników JST działającej przy FRDL z debaty: „Dochody samorządu terytorialnego” w ramach VI Krajowego Kongresu Forów Skarbników:

1. Postulat wzrostu i stabilizacji dochodów z PIT (już zapowiedziany przez Ministerstwo Finansów)

Uzasadnienie:

zmiany wprowadzone przez Polski Ład zmniejszające obciążanie z tytułu podatku PIT i CIT dla podatników jednocześnie uszczupliły w znacznym stopniu dochody własne jst bez gwarantowanej konstytucyjnie rekompensaty, a przekazywane incydentalnie środki nie zabezpieczyły ubytków. Obecny system nie zabezpiecza wystarczającej ilości środków na realizację bieżących zadań samorządowych, nie wspominając już o inwestycjach. JST potrzebują określenia stabilnych i długookresowo możliwych do zaplanowania źródeł dochodów własnych.

2. Kategoryzacja gmin ze względu na dochody i sytuację finansową

Uzasadnienie:

Samorządy nie radzą sobie z depopulacją, stąd spora już grupa pasujących do kategorii gmin tracących funkcje społeczno-gospodarcze. W ciągu 10 lat w 754 ośrodkach miejskich ubyło powyżej 5 proc. mieszkańców. To są dramatyczne dane. pilna jest potrzeba kategoryzacji gmin. Mamy bardzo duże zróżnicowanie społeczno-gospodarcze i finansowe jst, są różne potrzeby i różne możliwości. Jeżeli w 5 województwach jest wypracowywana połowa PKB Polski, to nie da się przyłożyć jednej miary, żeby to były dochody w gminach odległych i metropoliach.

3. Inwestycje – zwolnienie z VAT lub udział w VAT

Uzasadnienie:

Zmiany wprowadzone przez Polski Ład zmniejszające obciążanie z tytułu podatku PIT i CIT dla podatników jednocześnie uszczupliły w znacznym stopniu dochody własne jst bez gwarantowanej konstytucyjnie rekompensaty, a przekazywane incydentalnie środki nie zabezpieczyły ubytków ze względu na znaczne obniżenie dochodów jst mają problemy ze znalezieniem finansowania na realizację inwestycji, należy szczególnie wziąć ten fakt pod

uwagę w zawiązku z realizacją inwestycji z Nowej Perspektywy. Traktowanie inwestycji w wartości netto pomniejszyłoby wydatki po stronie samorządów, które w przeciwieństwie do przedsiębiorstw, nie są w stanie „odzyskać” środków poniesionych na zapłatę VAT ze względu na charakter prowadzonej działalności (upraszczając: 100% VAT może odzyskać firma, która prowadzi działalność gospodarczą a zatem wykazuje sprzedaż opodatkowaną, takiej działalności nie prowadzi jst nie ma więc od czego odliczyć VAT-u).

4. Dochody z podatku od nieruchomości – określenie nowej definicji budowli

Uzasadnienie:

Wyrok TK z 4.07.23 uchylił art. 1a ust. 1 pkt 2 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, dotyczący definicji budowli, uchylił jej dotychczasowe brzmienie określone jako: obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, a także urządzenie budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego związane z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Zgodnie z tym wyrokiem powyższy przepis traci moc obowiązującą po upływie 18 (osiemnastu) miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Przedstawimy wniosek o szerokie konsultacje w tym zakresie ze względu na fakt, że podatek stanowi jedno z podstawowych źródeł dochodów jst. Przygotowanie doprecyzowanej definicji budowli zdecydowanie zmniejszy pole do interpretacji i jednocześnie zagwarantuje nie mniejsze niż dotychczas wpływy z tego tytułu.

5. Dochody z podatku od nieruchomości – podatek katastralny albo strefowanie podatkowe

Uzasadnienie:

Podatek od nieruchomości stanowi najbardziej przewidywalne źródło dochodów gmin jednak słabości obecnej konstrukcji podatków od nieruchomości zabudowanych i niezabudowanych wpływają na ograniczenie nie tylko ich potencjału fiskalnego, ale także przydatności jako instrumentu kształtowania efektywnej polityki przestrzennej i lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Wartość nieruchomości różni się i to zasadniczo ze względu na jej miejsce położenia, a wysokość podatku od nieruchomości nie jest powiązana z tym aspektem rynkowym ale zależy od „widełek” publikowanych w rozporządzeniu Ministra Finansów takich samych dla wszystkich gmin. Dodatkowo, obecny system podatku od nieruchomości ma wady nie tylko dla gmin, ale też dla samych płatników. Zróżnicowane orzecznictwo sądowe sprawia bowiem, że podatnicy prowadzący działalność gospodarczą na terenie kilku gmin muszą się liczyć z możliwością odmiennego podejścia do ich składników majątkowych przez lokalne organy podatkowe. Z tego względu najlepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie podatku katastralnego,

który uwzględniałby wartość nieruchomości ze względu na jej położenie. Mając jednak świadomość konieczności stworzenia jednolitej, pełnej i bazy informacji o nieruchomościach proponuje się przynajmniej na czas przejściowy wprowadzenie stref podatkowych. W takim systemie albo cała gmina może być traktowana jako odrębny podmiot na tle innych gmin w województwie czy kraju, albo to gmina podzielona jest na strefy, w szczególności związane ze zróżnicowaniem dostępności usług publicznych w obrębie gminy.

6. Umożliwienie prowadzenia egzekucji z płacy minimalnej należności jst (do określonej kwoty) – zmiana art. 87¹ Kodeksu Pracy

Uzasadnienie:

Podnoszenie stale wysokości płacy minimalnej skutecznie ograniczyło krąg osób do których może być prowadzona egzekucja ze względu na otrzymywane minimalne wynagrodzenie. Dotyczy to szczególnie zasobów komunalnych jst, z których korzystają osoby o najniższych dochodach (programy pomocowe jst). Ograniczenie egzekucji z płacy minimalnej przy jej obecnej wysokości stoi w sprzeczności z możliwością egzekucji z emerytury (art. 139-141 ustawy o emeryturach i rentach z FUS).

7. Wyłączenie jst z konieczności raportowania MDR – wprowadzenie wyłączenia w art. 86 a ustawy Ordynacja podatkowa

Uzasadnienie:

Konieczność raportowania MDR w założeniu miała przeciwdziałać nielegalnemu pomniejszaniu dochodów budżetu państwa i wydaj się zbędnym administracyjnym obowiązkiem w przypadku jst, nad którymi zakres kontroli jest ściśle określony ustawowo. Stałe kontrole RIO (co 4 lata każdy samorząd), NIK, instytucje zarządzające w zakresie środków unijnych oraz sporządzane przez jst sprawozdania w tym rejestr faktur wyczerpują przesłanki kontroli potencjalnych nieprawidłowości, jakie można wykazać poprzez raportowanie.

8. Zmiana podmiotu ustalającego stawki opłaty za wodę z Wód Polskich na organ stanowiący jst – zmiana w art. 271 ust. 1 ustawy Prawo wodne

Uzasadnienie:

Stawki opłat za wodę obowiązują na terenie każdej jst i organem właściwym do podejmowania decyzji jest organ stanowiący jst a nie organ centralny, właściwe szacowanie stawki, na której wysokość wpływ będzie miał samorząd umożliwi zlikwidowanie dopłat do stawki z budżetu jst.

9. Zmiana w ustawie O podatkach i opłatach lokalnych – w art. 20a w ust. 1 po brzmieniu: „W przypadku nieuchwalenia stawek podatków lub opłat lokalnych, o których

mowa w art. 5 ust. 1, art. 10 ust. 1 oraz art. 19 ust. 1 lit. a-d, stosuje się stawki obowiązujące w roku poprzedzającym rok podatkowy, z zastrzeżeniem ust. 2." dopisać „zwaloryzowane o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie I półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego, o którym mowa w art. 20 ust.3, zaokrąglone w górę do pełnych groszy.

Uzasadnienie:

Proponowany zapis powiąże wysokość stawki „automatycznie” z sytuacją ekonomiczną na rynku. Uprości zbędną procedurę przyjmowania uchwał, zapewni ciągłość stosowania przepisów i możliwość przygotowania decyzji wymiarowych od początku roku. Będzie też zrozumiały dla mieszkańców.

10. Przegląd i likwidacja ustawowych zwolnień podatkowych zmniejszających dochody jst

Uzasadnienie:

Art. 7 ustawy O podatkach i opłatach lokalnych zawiera katalog zwolnień podatkowych, za które gmina nie otrzymuje rekompensaty (np. zmiana z roku 2022 i rozszerzenie zwolnienia terenów zajętych pod lotniska publiczne o grunty, budynki i budowle w obszarze lotniska - a nie tylko terenów zabudowanych budynkami lub budowlami). Jedyne ustawowe rekompensaty dotyczą rezerwatów, parków narodowych, gruntów pod zbiornikami wodnymi stanowiącymi własność Skarbu Państwa (art. 7 ust. 1 pkt 8 i 8a), przedsiębiorców o statusie badawczo-rozwojowym (art. 7 ust. 2 pkt 5a) oraz zakładów pracy chronionej (art. 7 ust. 2 pkt 4).

11. W przypadku przekazywania nowego zadania – określenie czy jest to zadania własne czy zlecone i oszacowanie faktycznych wydatków wraz z zabezpieczeniem tych środków dla jst

Uzasadnienie:

W ostatnim czasie na samorządy nałożono wiele nowych zadań. Niejednokrotnie wynikało z sytuacji nadzwyczajnych, które wystąpiły: pandemia COVID, wojna, wysoka inflacja. Zadania te dotyczyły m.in.: ochrony mieszkańców przed pandemią COVID, obsługi wypłaty dodatku energetycznego, obsługi wypłaty dodatku węglowego, sprzedaży węgla, obsługi zadań związanych z pomocą uchodźcom z Ukrainy, obsługi wypłaty rekompensat dla przedsiębiorstw energetycznych, gospodarstw domowych i podmiotów wrażliwych, refundacji VAT dla odbiorców paliw gazowych w gospodarstwach domowych, stworzenia i obsługi bazy efektywności energetycznej, obsługi Centralnego Rejestru Oszczędności Finalnej, obsługi systemu - odpis 1,5% podatku rolnego na rzecz organizacji rolniczych, program Czyste Powietrze. Część z tych zadań została przekazana samorządom bez doprecyzowania czy jest to zadanie własne czy zlecone i jak ma być finansowane. Jedynie na niektóre z nich zabezpieczono dla samorządów środki na obsługę administracyjną.

Stworzenie czytelnego systemu finansowania takich zadań pozwoli samorządom na właściwą ich realizację.

12. W przypadku wprowadzania nowych ogólno-krajowych rozwiązań informatycznych – przekazanie jest środków na wdrożenie tych systemów i przeszkolenie pracowników (dotyczy min. e-doręczeń, KSEF, Centralnego rejestru Umów)

Uzasadnienie:

W związku z rozwojem cyfryzacji niezbędne jest wprowadzanie nowych systemów kompatybilnych dla całego sektora finansów publicznych, a co za tym idzie, logiczne jest również ujednoczenie systemów ich wdrożenia wraz z zapewnieniem źródła finansowania. Wdrożenie centralnych rozwiązań jest bardzo oczekiwane przez samorządy i mieszkańców ale należy pamiętać że wymaga to kompatybilności z już wdrożonymi systemami w danej jst co jest niezwykle kosztowne i już dzisiaj operatorzy systemów określają wysokie koszty prowadzenia takich działań.

13. Zmiana w ustawie O utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez wprowadzenie braku możliwości dopłat do śmieci – wykreślenie art. 6r ust. 2 da

Uzasadnienie:

Z założenia system gospodarowania odpadami miał być system samobilansującym się, a zatem jakiegokolwiek ewentualne nadwyżki środków finansowych muszą pozostać w systemie. Zatem logicznym jest również niedopłatę do systemu zrekompensować z tego źródła, a nie z innych dochodów jst kosztem realizacji innych zadań ustawowych.

14. Zmiana w ustawie O utrzymaniu czystości i porządku w gminach – zmiana art. 6r ust. 2 pkt 5) w brzmieniu: „5) kontroli właścicieli nieruchomości: na których znajdują się zbiorniki bezodpływowe lub osadniki przydomowej oczyszczalni ścieków, właścicieli nieruchomości wyłączonych z gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz kontroli właścicieli nieruchomości zobligowanych do zawierania umów na odbieranie odpadów komunalnych z lokali użytkowych obejmujących wszystkie pięć frakcji odpadów”, które nie mogą być finansowane ze środków pochodzących z systemu gospodarowania odpadami.

Uzasadnienie:

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej: ucp), właściciele nieruchomości, którzy pozbywają się z terenu nieruchomości nieczystości ciekłych, oraz właściciele nieruchomości, którzy nie są obowiązani do ponoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na rzecz gminy, wykonując obowiązek określony w art. 5 ust. 1 pkt 3b, są obowiązani do udokumentowania w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez:

- 1) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych lub osadników w instalacjach przydomowych oczyszczalni ścieków i transportu nieczystości ciekłych lub,
 - 2) gminną jednostkę organizacyjną lub przedsiębiorcę odbierającego odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, wpisanego do rejestru działalności regulowanej, o którym mowa w art. 9b ust. 2
- przez okazanie takich umów i dowodów uiszczenia opłat za te usługi.

Na podstawie niniejszego przepisu ucpg, gminy zobowiązane są do kontroli właścicieli nieruchomości:

- na których znajdują się zbiorniki bezodpływowe lub osadniki przydomowej oczyszczalni ścieków pod kątem posiadania umowy na opróżnianie takiego zbiornika lub osadnika oraz transportu nieczystości ciekłych wraz z dowodami uiszczenia opłat za te usługi,
- wyłączonych z gminnego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi (nie wnoszących do gminy tzw. „opłaty śmieciowej”), pod kątem posiadania umowy na odbieranie wytwarzanych przez siebie odpadów.

Dodatkowo wraz z wprowadzeniem w styczniu 2023 roku art. 4d do ucpg, gminy zobowiązane są do kontrolowania właścicieli nieruchomości, aby zawierane umowy na odbieranie odpadów komunalnych z lokali użytkowych obejmowały wszystkie pięć frakcji odpadów.

Wszystkie te czynności są wykonywane przez gminy, a koszty ich działania są pokrywane z budżetu gminy.

Postulat dotyczy umożliwienia pokrywania tych wydatków z dochodów „śmieciowych” a nie finansowania z innych dochodów własnych gminy.

Wnioski zebrała i opracowała na podstawie panelu dyskusyjnego podczas VI Krajowego Kongresu Forów Skarbników 12 – 13 marca 2024 r. w Warszawie: Małgorzata Kern, Skarbnik Miasta Chorzowa, Przewodnicząca Zarządu Krajowej Rady Forów Skarbników JST działającej przy FRDL.