

Projekt badawczy samorząd21 – postulaty w ramach piątej edycji projektu*

** Organizatorzy konferencji nie ingerowali w treść zgłaszanych postulatów*

Szanowni Państwo poniżej przedstawiamy problemy badawcze i postulaty, które zostały przesłane do organizatorów konferencji od przedstawicieli organów samorządowych. Za ich przesłanie bardzo osobom zaangażowanym dziękujemy! Jednocześnie przypominamy, że istnieje możliwość uzupełnienia problematyki o kolejne zagadnienia.

Przekazane problemy przybierają różną postać, część z nich ma charakter pytań, zagadnień do analizy czy uwag, część ma charakter postulatowy. Jednakże są to zagadnienia, które zostały uznane przez środowisko samorządowe za ważne i wymagające uwagi. W związku z tym mamy nadzieję, że staną się źródłem inspiracji, refleksji i analiz - do czego serdecznie zapraszamy.

Organizatorzy

1. Stabilizacja i sanacja systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego

Od kilku lat obserwuje się niczym nieuzasadnione zapędy państwa zmierzające do centralnego sterowania finansami JST, dlatego jedną z najpilniejszych potrzeb wywołaną m.in. skutkami reform podatkowych Polski Ład jest wzmocnienie autonomii finansowej samorządów.

Postulaty:

- 1)** zwiększenie udziału samorządów we wpływach z podatku dochodowego PIT i CIT adekwatnie do nałożonych na JST zadań publicznych oraz proporcjonalnie do spadku dochodów własnych w następstwie wdrożonych w latach 2019-2020 zmian w przepisach ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych w ramach pakietu tzw. „piątki Kaczyńskiego” i w miejsce dochodów przekazywanych na podstawie przepisów epizodycznych traktowanych jako rekompensata skutków regulacji Polskiego Ładu,
- 2)** rozszerzenie treści art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego o możliwość partycypacji JST we wpływach z podatku opłacanego w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne oraz we wpływach od zagranicznych podmiotów gospodarczych odpowiednio do miejsca powstawania przychodów,
- 3)** zmiana kalkulacji kwoty korekty dochodów, o której mowa w art. 9c ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w ten sposób, aby była ona wyliczana dla każdej JST w oparciu o dane o podatku należnym od podatników tego podatku posiadających siedzibę na obszarze danej JST zawarte w złożonych za dany rok zeznaniach podatkowych.

2. Wypracowanie rozwiązań zapewniających pełne finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej zleconych do realizacji JST

Z problemem braku adekwatności wysokości przekazywanych środków z budżetu państwa na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej samorządy borykają się od lat i są niejako zmuszane do

zabezpieczania na ten cel środków własnych – dla przykładu w przypadku 16 województw w okresie 2019-2021 na wykonanie zleconych zadań zabrakło blisko 105 mln zł, z czego 2,7 mln zł dotyczyło pomorskiego¹. Taka skala przesunięć środków własnych w ramach i tak napiętych już budżetów przeczy zapisom art. 49 ust. 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wskazującym, że dotacje celowe powinny być przekazywane w sposób umożliwiający pełne i terminowe wykonanie zleconych zadań.

Postulaty:

- 1) opracowanie – przy czynnym udziale szczebla samorządowego – wspólnego koszyka kosztów niezbędnych dla skutecznego realizowania zadań zleconych (obejmującego m.in. koszty osobowe, utrzymania stanowisk pracy, merytoryczne, tj. wynikające ze specyfiki zadań określonej w odpowiednich ustawach) oraz wprowadzenie obowiązkowej waloryzacji kosztów w oparciu o wskaźniki wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych oraz realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia,
- 2) przeprowadzenie kompleksowego przeglądu algorytmów przyznawania środków na finansowanie zadań zleconych,
- 3) wprowadzenie uproszczonego mechanizmu umożliwiającego odzyskanie przez JST środków własnych zaangażowanych w finansowanie zadań zleconych w latach ubiegłych (obecnie możliwa tylko droga sądowa),
- 4) umożliwienie w trakcie roku budżetowego dokonywania przesunięć niewykorzystanych środków między działami klasyfikacji budżetowej.

3. Nowelizacja ustawy o transporcie kolejowym w zakresie możliwości dotowania przez JST komunalnych spółek „kolejowych”

Z uwagi na powracające wątpliwości interpretacyjne regionalnych izb obrachunkowych w zakresie dopuszczalnych form dofinansowania zadań własnych JST w obszarze transportu kolejowego realizowanych przez powołane w tym celu spółki komunalne, istnieje potrzeba doprecyzowania zapisów ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym.

Zgodnie z brzmieniem art. 38 ust. 5 w/w ustawy – inwestycje obejmujące pozostałe linie kolejowe (czyli nie te o znaczeniu państwowym) mogą być dofinansowywane z budżetu państwa, budżetu JST oraz z innych źródeł, co oznacza, że ustawodawca jednoznacznie określił cel dofinansowania, ale nie wskazał i nie doprecyzował formy, w jakiej to dofinansowanie może być realizowane, zostawiając tu przedział otwarty.

Paradoksalnie doprowadziło to do wąskiej i szkodliwej interpretacji, m.in. poprzez poszukiwanie nieuprawnionych analogii do Wyroku NSA z dnia 21.11.2017 r.², gdzie sąd wyraził pogląd, że w przypadku gdy beneficjent pomocy działa w celu osiągnięcia zysku nie mogą być zastosowane warunki udzielenia dotacji

¹ Uwzględniając lata 2022-2023 łączna kwota niedoszacowania kosztów realizacji zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w przypadku pomorskiego urosła do ponad 6 mln zł.

² II GSK 155/16 finansowanie inwestycji obejmujących linie kolejowe o znaczeniu państwowym – Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego.

na podstawie art. 221 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Pogląd o tyle słuszny, że wymieniona w wyroku PKP PLK S.A. nie spełnia przesłanek określonych w art. 221 ust. 1 tej ustawy. Powyższe spowodowało konieczność poszukiwania przez samorzady rozwiązań zastępczych, zamiast sięgać po narzędzie najbardziej skuteczne, bezpieczne, ugruntowane prawnie i proste w swojej formie, możliwe do zastosowania wszędzie tam gdzie spełnione są kryteria wynikające z ustawy o finansach publicznych, tj. dotacje celowe.

Postulat: dodanie w art. 38 po ust. 5 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym ust. 5a w następującym brzmieniu:

„5a. Na dofinansowanie inwestycji, o których mowa w ust. 5, z budżetu jednostek samorządu terytorialnego może zostać udzielona dotacja w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.”

4. Przywrócenie JST dostępu do informacji o wielkościach zrealizowanych wpływów z tytułu podatku dochodowego CIT w przekroju terytorialnym i w podziale na płatników CIT

W wyniku dyskusyjnych zmian legislacyjnych wprowadzonych nowelizacją ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego³, począwszy od 2022 r. samorzady zostały pozbawione dostępu do aktualnej wiedzy n/t stanu realizacji dochodów podatkowych w regionie poprzez uchylenie art. 10 ust. 5 w/w ustawy.

Samorzady zostały z dnia na dzień pozbawione wiedzy kluczowej dla potrzeb kreowania stabilnego rozwoju regionu, jakiej dostarcza informacja o wysokości i strukturze dochodów podatkowych w regionie. Aktualnie samorządom brakuje legitymacji prawnej do wglądu w powyższe dane, co odbiera im prawo do rzetelnej wiedzy o działaniach organów państwa i jawności życia publicznego oraz uniemożliwia faktyczną ocenę wpływu zmian legislacyjnych na budżety samorządów.

Postulat: podjęcie działań systemowych na gruncie ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego lub ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa zmierzających do przywrócenia JST dostępu do danych podatkowych służących ustalaniu należnych JST dochodów.

5. Zwolnienie JST z obowiązku raportowania schematów podatkowych (MDR) na gruncie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa,

6. Ujednolicenie wykładni dotyczącej zakresu stosowania przez JST przepisu art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych.

³ Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw.

7. Wpływ zmian przepisów prawnych na finanse lokalne w kontekście raportu pn. „KONCEPCJA NOWEGO SYSTEMU KLASYFIKACYJNEGO.

Struktura i szczegółowe klasyfikacje jednolitego planu kont zintegrowanego z klasyfikacją budżetową”, jak zmiany te wpłyną na jednostki samorządu terytorialnego, jakie wyzwania wynikają z adaptacji do nowych przepisów, jak się do nich przygotować etc.;

8. Regulacje prawne a ograniczenia techniczne

w zakresie przekazywania upoważnień kierownikom jednostek organizacyjnych do dokonywania zmian w swoich planach finansowych, które są zmianami w budżecie (omówienie konieczności sporządzania zarządzeń organu wykonawczego, mimo przekazania uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych oraz wymogi co do dokumentów, jakie powinny być wymagane przez organ kontrolujący jst.

9. W jaki sposób poprawić bieżącą płynność w samorządach? Proponowane zmiany w przepisach prawa, które poprawiłyby bilans operacyjny gmin.

10. Słabe i mocne strony obowiązujących rozwiązań prawnych w zakresie polityki finansowej jst.

11. Podatek od nieruchomości:

1) Opodatkowanie nieruchomości, obiektów budowlanych znajdujących się we współwłasności lub współposiadaniu - problemy i korzyści dla organów podatkowych i podatników. Wyłączenia z tej formy opodatkowania - zasadność rozszerzenia.

2) Opodatkowanie najmu długoterminowego przez przedsiębiorców – problematyka korzystania z preferencyjnej stawki podatku przez osoby prawne prowadzące działalność gospodarczą w przedmiocie najmu długoterminowego lokali.

3) Opodatkowanie najmu krótkoterminowego przez osoby fizyczne – kiedy to działalność gospodarcza, a kiedy nie? Konieczność uporządkowania przepisów i ujednoczenia zasad opodatkowania.

4) Opodatkowanie na podstawie aktu otrzymanego od notariusza, bez konieczności składania informacji, deklaracji (deklaracja wyłącznie przy prowadzeniu działalności gospodarczej).

12. Podatek rolny – Absurdy podatkowe

1) opodatkowanie podatkiem rolnym zamiast podatkiem od nieruchomości gruntów będących w posiadaniu (nabywanych jako grunty rolne) przez przedsiębiorców (w tym deweloperów), które służą do wykonywanej przez nich działalności, ale fizycznie nie są zajęte na działalność gospodarczą. Konsekwencją tego jest

2) opodatkowanie gruntów rolnych podatkiem rolnym, na których nie prowadzi się działalności rolniczej, ani nie zamierza prowadzić działalności rolniczej tylko np. realizować inwestycje lub jest lokatą kapitału/inwestycją długoterminową.

13. Konieczne zmiany w zasadach ustalania i przekazywania subwencji oświatowej w celu zwiększenia środków przekazywanych gminom i powiatom oraz konieczne zmiany w zasadach przekazywania dotacji dla niesamorządowych jednostek oświatowych

14. Zasadność sporządzania bilansu skonsolidowanego gminy, jakie praktyczne informacje zarządcze daje bilans organom wykonawczym jst.

15. W jaki sposób uszczelnić pobór i przekazywanie opłaty miejscowej? – zmiana inkasenta na płatnika

16. Konieczność wyeliminowania zwrotu opłaty skarbowej – opłata powinna być za złożenie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt stały, czasowy

17. Usprawnienie administracyjnego postępowania egzekucyjnego - powierzenie gminnym organom egzekucyjnym możliwości wszystkich należności pieniężnych niezależnie od tego, gdzie znajduje się miejsce zamieszkania bądź siedziba zobowiązanego np. opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi zgodnie z miejscem gromadzenia odpadów.

18. „Janosikowe”

19. Problem z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego gruntów zabudowanych na cele mieszkaniowe w prawo własności w zakresie gruntów przynależnych na cele mieszkaniowe np. terenów zielonych, placów zabaw, dróg dojazdowych itp. – konieczność przekształcenia w trybie administracyjnym.