

Prof. dr hab. Leonard Etel
Uniwersytet w Białymstoku

Propozycje zmian systemu podatków i opłat lokalnych

I Zmiany o charakterze ogólnym

1. Wyliczenie w jednej ustawie (najlepiej o dochodach j.s.t.) wszystkich podatków i opłat zasilających budżet gminy i określenie ich jako „podatki i opłaty lokalne”.
2. Zmiana tytułu ustawy z: „o podatkach i opłatach lokalnych” na: „o niektórych podatkach i opłatach lokalnych”.
3. Przyjęcie zasady, że wszystkie podatki i opłaty lokalne realizują gminne organy podatkowe.
4. Projekty uchwał podatkowych powinny być przesyłane do RIO w celu zaopiniowania. Opinia ta powinna być przedstawiona radzie przed uchwaleniem uchwały podatkowej.
5. W odniesieniu do wszystkich podatków i opłat lokalnych rada gminy powinna posiadać identycznie określone kompetencje prawotwórcze. Powinny się one sprowadzać do określania zwolnień, ustalania stawek oraz określania niektórych elementów trybu i warunków płatności (inkasenci, raty).
6. Uprawnienie rady gminy do wprowadzania zwolnień nie powinno być ograniczone jedynie do zwolnień przedmiotowych – rodzi to w praktyce duże i zupełnie niepotrzebne problemy związane z redakcją przepisów wprowadzających zwolnienia w uchwałach rad gmin. Jak np. wprowadzić zwolnienie „przedmiotowe” od opłaty miejscowej?

7. Należy wprowadzić zasadę, na wzór zawartej w art. 12a w podatku od środków transportowych, zgodnie z którą – ulgi i zwolnienia podatkowe udzielone na podstawie odrębnych przepisów – nie mają zastosowania w podatkach i opłatach lokalnych.

8. Wprowadzić zakaz wprowadzania przez radę gminy ulg podatkowych – jednoznacznie sformułowany w odniesieniu do wszystkich podatków i opłat lokalnych.

9. Wprowadzenie nowych zwolnień ustawowych w podatkach i opłatach lokalnych powinno być możliwe jedynie wraz z rekompensatą utraconych przez gminy dochodów.

10. Deklaracje i informacje powinny mieć wzór ustalony przez MF – tak jak ma to miejsce obecnie w konstrukcji podatku od środków transportowych. Stawki i zwolnienia wprowadzane przez radę gminy powinny być uwzględnione w deklaracjach (informacjach) poprzez wprowadzenie stosownej rubryki – bez wyliczania poszczególnych stawek i zwolnień. Istnieje jednolity wzór deklaracji na podatek od środków transportowych ustalany przez Ministra Finansów i funkcjonuje dobrze, chociaż stawki i zwolnienia w tym podatku (podobnie jak w podatku od nieruchomości) uchwała rada gminy.

11. Stawki maksymalne w podatkach i opłatach lokalnych powinny być zwaloryzowane najpóźniej do końca lipca roku poprzedzającego rok podatkowy w oparciu o jedno kryterium – np. wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego.

12. Należy bezwzględnie wprowadzić odpowiedzialność inkasentów za niepobieranie podatków i opłat lokalnych, tak jak ma to miejsce w odniesieniu do płatników.

Podatek od nieruchomości

1. Należy zlikwidować w słowniczku do ustawy (art. 1a ust. 1 pkt 1) definicję budynku. Należy przyjąć rozumienie z ewidencji gruntów i budynków, tj. funkcjonujące w Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT).

2. Należy zlikwidować definicję budowli (art. 1a ust. 1 pkt 2) i wprowadzić zasadę, że opodatkowaniu podlegają obiekty budowlane oznaczone określonym symbolem w KŚT, co ma swoje odzwierciedlenie w ewidencji gruntów i budynków.

3. Potrzebne jest zmodyfikowanie definicji przedmiotów opodatkowania związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej poprzez:

- wykreślenie tzw. „względów technicznych” albo,
- zdefiniowanie pojęcia „względy techniczne” oraz wskazanie sposobu ich dokumentowania (np. konieczność przedstawienia decyzji organu nadzoru budowlanego). W takim przypadku należy wyłączyć z pojęcia „względy techniczne” grunty – one nie są „techniczne”.

4. Wprowadzenie do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (na wzór podatku rolnego i leśnego) przepisu wskazującego na wiążący charakter danych z ewidencji gruntów i budynków przy ustalaniu podstawy opodatkowania. Uwaga ta dotyczy przede wszystkim charakteru budynków (mieszkalny, gospodarczy, rekreacyjny) oraz powierzchni budynków i gruntów.

5. Definicję powierzchni użytkowej budynku należy przyjąć z ewidencji gruntów i budynków, aktu notarialnego albo projektu budowlanego – jeżeli nie ma tych dokumentów – to fizyczny obmiar zgodnie z zasadami wynikającymi z prawa budowlanego.

6. Należy wprowadzić zapis, że użytki rolne położone w granicach miast tracą charakter rolny i podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Taki sam warunek trzeba wprowadzić w odniesieniu do gruntów oznaczonych jako Ls – w przypadku braku lasu, nieużytków i użytków ekologicznych, gruntów zadrzewionych i zakrzewionych, itp. Dlaczego grunty zadrzewione i zakrzewione w miastach podlegają zwolnieniu od podatku?

7. W art. 1c należy wyraźnie określić właściwość miejscową organu podatkowego – wójt, burmistrz, prezydent właściwy ze względu na miejsce położenia przedmiotu opodatkowania.

8. Należy w sposób precyzyjny określić przedmiot opodatkowania poprzez:

- zrezygnowanie z posługiwania się pojęciem „nieruchomość” i „obiekt budowlany” na rzecz „przedmioty opodatkowania”;
- obok gruntów przedmiotem opodatkowania powinien być budynek (jego część) w rozumieniu ewidencji gruntów i budynków (i dalej KŚT) oraz budowla w rozumieniu KŚT z podaniem właściwego symbolu;
- przedmiotem opodatkowania jest także lokal w rozumieniu KŚT i ustawy o własności lokali wraz z przynależnościami;
- opodatkowanie gruntów – art. 2 ust. 2 – powinno mieć zastrzeżenie, że użytki rolne i ew. inne grunty wskazane wyżej położone w granicach administracyjnych miast, bez względu na zakwalifikowanie w ewidencji gruntów i budynków, podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości;
- należy wyłączyć z opodatkowania wszystkie przedmioty opodatkowania stanowiące własność gminy (art. 2 ust. 3), za wyjątkiem przekazanych w posiadanie innym podmiotom. Można też – na wzór art. 3a ustawy o podatku rolnym – wyłączyć z opodatkowania gminy poprzez wprowadzenie zapisu – „Obowiązek podatkowy nie dotyczy gmin”.

9. Sprecyzowania wymaga kwestia obowiązku podatkowego w sytuacji, gdy Skarb Państwa lub j.s.t. jest jedynie współwłaścicielem przedmiotu opodatkowania i jest on wynajęty. W takiej sytuacji podatnikiem powinien być najemca.

10. Podatnikami powinni być wspólnicy (współwłasność łączna) spółek cywilnych. Należy zapis taki wprowadzić do treści art. 3 ust. 1.

11. Jako podatników należy wskazać w art. 3 ust. 1 pkt 4 lit. a) trwałych zarządców. W tym samym przepisie należy wprowadzić jednoznaczny zapis, z którego wynika, że obowiązek podatkowy przechodzi z trwałego zarządcy na posiadacza zależnego w przypadku wynajęcia przedmiotu opodatkowania.

12. Za podatnika należy uznać osobę fizyczną będącą najemcą lokalu mieszkalnego stanowiącego własność Skarbu Państwa lub j.s.t.

13. Współwłaściciele (współposiadacze) powinni być opodatkowani alternatywnie: albo solidarnie, albo zgodnie z ich udziałami w nieruchomości :

- przy utrzymaniu solidarnego obowiązku podatkowego współwłaścicieli – tak jak to ma miejsce w obowiązujących regulacjach – należy przyjąć, że współwłaściciele są zobowiązani do wskazania, na kogo z nich ma być wystawiana decyzja lub który z nich będzie deklarował i opłacał podatek. Jeżeli tego nie zrobią, decyzję wystawia się i doręcza któremukolwiek współwłaścicielowi, a obowiązek podatkowy powstaje wobec wszystkich;
- rozwiązaniem alternatywnym jest wprowadzenie możliwości dzielenia podatku w decyzji stosownie do udziałów przysługujących współwłaścicielom lub współposiadaczom. Powinno to być uregulowane jako uprawnienie, z którego może, ale nie musi, skorzystać organ podatkowy.

14. Należy rozważyć łączne opodatkowanie małżonków od ich nieruchomości stanowiących współwłasność łączną. Wprowadzić trzeba zasadę, że decyzję wystawia się i doręcza na któregokolwiek z małżonków. („Jeżeli nieruchomość stanowi współwłasność małżonków, to decyzję wystawia się i doręcza na któregokolwiek z małżonków.”).

15. Dopuszczenie do opodatkowania posiadacza przedmiotu opodatkowania na podstawie podziału do użytkowania.

16. Należy zmienić zasady opodatkowania części wspólnych w przypadku wyodrębnienia własności lokali (art. 3 ust. 5) poprzez przyjęcie udziału w części wspólnej wynikającego z ustawy o własności lokali. Zamiast stosunku „powierzchni użytkowej lokalu do powierzchni użytkowej całego budynku” – jak jest w obowiązującej ustawie, powinno być: „stosunek powierzchni użytkowej lokalu do powierzchni użytkowej wszystkich lokali”.

17. W konstrukcji podstawy opodatkowania (art. 4) zmiany powinny dotyczyć następujących zagadnień:

- przy opodatkowaniu budynków w rozumieniu KŚT podlegających amortyzacji należy przyjąć jako podstawę opodatkowania wartość amortyzacyjną początkową (tak jak ma to miejsce obecnie w odniesieniu do budowli). Przy opodatkowaniu innych budynków (nie podlegających amortyzacji) – podstawą opodatkowania powinna być powierzchnia;
- chcąc „urynkowić” powierzchnię należy wprowadzić obowiązek strefowania poprzez wprowadzenie przeliczników powierzchni – coś na kształt hektara przeliczeniowego funkcjonującego w konstrukcji podatku rolnego. Wysokość przelicznika powinna być uzależniona od położenia budynku i jego rodzaju. Decydowałyaby o tym samodzielnie rada

gminy określając poszczególne strefy. W ten sposób – nie zwiększając stawek podatkowych – można uzależnić wysokość podatku od położenia budynku;

- trzeba wskazać zasady opodatkowania części budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Regułą powinno być procentowe określenie wartości budowli zajętej w części na prowadzenie działalności gospodarczej.

18. Zmiany w konstrukcji stawek podatkowych (art. 5) powinny pójść w następującym kierunku:

- w przypadku odrzucenia postulatu wprowadzenia przeliczników powierzchni uzależnionych od położenia budynków i gruntów, należy wprowadzić obowiązek strefowania na potrzeby ustalenia wysokości stawek (najwyższe stawki w odniesieniu do budynków, lokali i gruntów mających najbardziej atrakcyjne położenie). Można rozważyć wprowadzenie projektu „podatku od lokalizacji” autorstwa A. Lubińskiego i M. Wilamowskiej. W związku z tym, chcąc uzyskać zwiększenie dochodów z podatku od nieruchomości, należy podnieść górne granice stawek podatkowych określonych ustawowo, co nie wydaje się możliwe do zrealizowania z uwagi na brak akceptacji społecznej. Mniej kontrowersyjne jest wprowadzenie przeliczników powierzchni, co w efekcie da ten sam efekt ekonomiczny – nastąpi wzrost wpływów z podatku od budynków, lokali i gruntów położonych w centrach miast;

- wprowadzenie możliwości podjęcia uchwały w sprawie stawek na podstawie Komunikatu Prezesa GUS, bez czekania na obwieszczenie Ministra Finansów;

- należy wprowadzić stawki minimalne, co uniemożliwi niektórym gminom rezygnację z dochodów poprzez zaniżanie stawek podatkowych;

- stawki ustala rada gminy z podziałem na przedmioty opodatkowania – związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, mieszkalne i pozostałe – podział przedmiotów powinien uwzględniać dane wynikające z ewidencji gruntów i budynków oraz KŚT (budynek mieszkalny, rekreacyjny, gospodarczy itp.);

- nie ma sensu utrzymywanie preferencyjnych stawek ustawowych dla budynków zajętych na obrót materiałem siewnym oraz związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych.

19. W zakresie trybu i warunków płatności podatku od nieruchomości należy:

- przyjąć zasadę, że podatek samodzielnie wyliczają i składają deklaracje przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz zarejestrowani podatnicy podatku od towarów i usług. Nie ma sensu wprowadzanie powszechnego obowiązku

deklarowania, ponieważ koszty związane z egzekwowaniem tego obowiązku w odniesieniu do osób fizycznych byłyby bardzo wysokie (konieczność wszczynania postępowań w odniesieniu do każdego podatnika, który nie złożył deklaracji);

- upoważnić organ podatkowy do ustalania rat w decyzji wymiarowej, co wymaga zmiany art. 6 ust. 7, gdzie nie ma podstawy prawnej do takiego działania;
- ograniczyć koszty wymiaru podatku poprzez przyjęcie, że złożenie informacji podatkowej wszczyna postępowanie oraz rezygnację ze stosowania art. 200 ordynacji podatkowej w przypadku, gdy jedynym materiałem zgromadzonym w sprawie jest informacja podatnika (zob. art. 165 par. 7 oraz art. 200 par. 2 pkt 3 ordynacji podatkowej);
- ustawowo zaniechać poboru podatków wymierzanych w drodze decyzji wówczas, gdy ich kwota nie przekracza kosztów doręczenia decyzji. Można przyjąć następujący zapis: Organ podatkowy dokonuje zaniechania ustalania podatku, jeżeli jego kwota nie przekracza kosztów przesyłki poleconej listowej za potwierdzeniem odbioru pobieranej przez Poczta Polską. Decyzję o zaniechaniu ustalania podatku pozostawia się w aktach sprawy;
- doprecyzować zasady stosowania wakacji podatkowych, uregulowanych w art. 6 ust. 2, poprzez przyjęcie zasady, że korzysta z nich jedynie ten, kto wybudował budynek, budowlę – zakładając, że są one w ogóle potrzebne;
- w art. 6 ust. 14 i 15 należy obok podpisu elektronicznego wprowadzić podpis potwierdzony profilem zaufanym e-PUAP.

20. Zwolnienia zawarte w art. 7 należy uporządkować poprzez:

- umieszczenie wszystkich zwolnień od podatku w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych (m. in. z ustaw kościelnych czy stref ekonomicznych);
- skreślenie w ust. 1 pkt 1a) – zwolnienie od podatku przedmiotów opodatkowania pozostałych po likwidacji linii kolejowych;
- ograniczenie zwolnienia w ust. 1 pkt 4 lit c) w odniesieniu do budynków działów specjalnych produkcji rolnej;
- zwolnienie (w ust. 1 pkt 5) od podatku jedynie przedmiotów opodatkowania zajętych wyłącznie na potrzeby prowadzenia przez stowarzyszenia statutowej działalności wśród dzieci i młodzieży. Proponowane brzmienie art. 7 ust. 1 pkt 5 – „nieruchomości lub ich części zajęte **wyłącznie** na potrzeby prowadzenia przez stowarzyszenia statutowej działalności wśród dzieci i młodzieży w zakresie oświaty, wychowania, nauki i techniki, kultury fizycznej i sportu, z wyjątkiem wykorzystywanych do prowadzenia działalności

gospodarczej, oraz grunty zajęte trwale na obozowiska i bazy wypoczynkowe dzieci i młodzieży”;

- objęcie (w ust.1 pkt 6) zwolnieniem nie tylko gruntów i budynków, ale również budowli (wszystkich przedmiotów opodatkowania) wpisanych do rejestru zabytków, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. Proponowane brzmienie art. 7 ust. 1 pkt 6: „grunty, budynki i **budowle** wpisane indywidualnie do rejestru zabytków, z wyjątkiem części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej”;

- skasowanie zwolnienia w ust. 1 pkt 10 – nieużytki, użytki ekologiczne oraz grunty zadrzewione i zakrzewione. Należy je całkowicie wyeliminować, z wyjątkiem sytuacji, gdy są one położone poza obszarem administracyjnym miast i stanowią własność podatnika podatku rolnego;

- skasowanie zwolnienia w ust. 1 pkt 11 – działki przyzagrodowe członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych;

- ograniczenie zwolnienia Polskiego Związku Działkowców (powinno być ograniczone jedynie do gruntów);

- zmianę charakteru zwolnienia dotyczącego zakładów pracy chronionej: z podmiotowo-przedmiotowego na przedmiotowe.

21. Zwolnienia w podatku od nieruchomości określone w ustawie powinny być wprowadzane na terenie danej gminy w formie uchwały. To rada gminy decydowałaby, które ze zwolnień ustawowych – z uwagi na specyfikę gminy – powinny być stosowane.

22. Wprowadzanie nowych zwolnień ustawowych – byłoby możliwe po zapewnieniu budżetom gmin stosownej rekompensaty.

23. Należy zmienić art. 7 ust. 3 poprzez zniesienie ograniczenia rady gminy do wprowadzania zwolnień przedmiotowych. Zwolnienia podmiotowe – zgodnie z art. 217 Konstytucji – mogą być wprowadzane jedynie w drodze ustawy, przez co obowiązujące brzmienie art. 7 ust. 3 powinno być zmienione.

24. Ewidencja podatkowa nieruchomości (rozdział 2a). Rozdział ten trzeba wykreślić, ponieważ są to „martwe” przepisy. Do czasu rozstrzygnięcia czy i w jakim zakresie będzie w Polsce stworzony kataster nieruchomości, nie ma sensu prowadzenie podatkowej ewidencji nieruchomości.

Podatek od środków transportowych

1. Opodatkowanie wszystkich środków transportowych, w tym również o ładowności poniżej 3,5 DMC oraz jachtów, promów, łodzi motorowych, motocykli, quadów, itp.

Postulat ten nie jest sprzeczny z dyrektywą 1999/62/WE z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe (Dz.U. UE L 187 z dnia 20 lipca 1999 r.). Zgodnie z jej postanowieniami, dostosowanie krajowych systemów obciążeń powinno ograniczać się do pojazdów komercyjnych posiadających z ładunkiem wagę brutto powyżej określonej wartości. Tak więc dyrektywa ta nie znajduje zastosowania w odniesieniu do opodatkowania innych środków transportowych.

2. Powiązanie konstrukcji podatku od środków transportowych z danymi zawartymi w dowodzie rejestracyjnym, świadectwie homologacji i innych dokumentach. Konstrukcja podatku od środków transportowych opiera się m.in. na parametrach pojazdów takich jak np. DMC, liczba osi, rodzaj zawieszenia. Części z tych parametrów nie można ustalić na podstawie dokumentów, lecz np. jedynie poprzez opinię biegłego. Jest to kosztowne i pracochłonne. Dlatego powinno się oprzeć konstrukcję podatku na danych, które można łatwo ustalić na podstawie dokumentów. Dane zawarte w dowodzie rejestracyjnym i innych dokumentach stanowią podstawę do określenia podatku.

3. Niezbędne jest ustawowe określenie właściwości miejscowej w przypadku współwłasności i braku aktualnego dowodu rejestracyjnego. Organem właściwym miejscowo powinien być wówczas organ właściwy ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę jednego ze współwłaścicieli wskazany przez nich w deklaracji. W przypadku niewskazania, organem podatkowym właściwym miejscowo jest organ właściwy ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę któregośkolwiek ze współwłaścicieli.

4. W deklaracji elektronicznej obok podpisu elektronicznego należy wprowadzić podpis potwierdzony profilem zaufanym e-PUAP.

5. Należy rozważyć możliwość wyboru przez podatnika opłacania podatku w dwóch ratach albo w ratach miesięcznych – do 15 dnia każdego miesiąca. Ułatwiłoby to opłacanie podatku dużym firmom transportowym.

6. Wprowadzić obowiązek wykazywania w deklaracji pojazdów zwolnionych z opodatkowania. Rady gmin mogą wprowadzać zwolnienia w podatku od środków transportowych. Ponadto pojazdy korzystają także ze zwolnień ustawowych. Celem umożliwienia lepszej weryfikacji uprawnień do zwolnień, należałoby wprowadzić obowiązek wykazywania w deklaracjach pojazdów zwolnionych. W art. 9 ust. 6 należy dodać, że obowiązek składania deklaracji na podatek od środków transportowych, o których mowa w ust. 6, dotyczy również podatników korzystających ze zwolnień na mocy przepisów niniejszej ustawy. Obecnie podatnicy korzystający ze zwolnienia nie mają obowiązku wykazywania środków transportowych podlegających zwolnieniu na mocy niniejszej ustawy (w podatku od nieruchomości, podatku rolnym i podatku leśnym taki obowiązek istnieje). Proponowany przepis ułatwi postępowanie podatkowe, zmniejszy koszty związane ze zbędną korespondencją między organem podatkowym a podatnikiem. Wprowadzenie tej zmiany wiąże się ze zmianą wzoru deklaracji na podatek – zob. art. 9 ust. 8, gdzie trzeba dodać rubrykę na pojazdy zwolnione od podatku.

7. Zmiana warunków wyłączenia z opodatkowania przyczep i naczep (art. 8 pkt 5 i 6 uopl).

Zwolnić, a nie wyłączyć z opodatkowania powinno się przyczepy i naczepy związane wyłącznie z działalnością rolniczą prowadzoną przez podatnika podatku rolnego. Obecnie są one wyłączone na mocy art. 8 pkt 5 i 6. Nie muszą być zatem wykazywane w deklaracji (organ podatkowy nie wie o ich istnieniu i nie może skontrolować „wyłącznieści”). Po przyjęciu założenia, że pojazdy zwolnione powinny być deklarowane (konieczna jest zmiana obecnie obowiązujących przepisów), przyczepy i naczepy rolników podlegałyby deklarowaniu.

8. Pojazdy specjalne i używane do celów specjalnych korzystałyby ze zwolnienia o ile tak byłyby zakwalifikowane w dowodzie rejestracyjnym (art. 12 ust. 1 pkt 2).

9. Doprecyzowanie zwolnienia dla pojazdów stanowiących zapasy mobilizacyjne (art. 12 ust. 1 pkt 2).

Na mocy art. 12 ust. 1 pkt 2 uopl zwolnione są od podatku środki transportowe stanowiące zapasy mobilizacyjne. Ustawodawca nie zdefiniował jednak tego pojęcia na gruncie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Legalnej definicji „zapasów mobilizacyjnych” – jak się okazuje – próżno szukać także w innych aktach prawnych. Organy podatkowe powinny mieć możliwość dokonania własnej oceny charakteru środka transportowego, i to najlepiej w oparciu o pojęcia już funkcjonujące w obrocie prawnym (zdefiniowane przez przepisy prawa). Takim pojęciem, na dzień dzisiejszy, mogłyby być „rezerwy strategiczne” zdefiniowane w ustawie z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych (Dz.U. Nr 229, poz. 1496).

10. Ujednolicić podział DMC z art. 10 ust. 1 pkt 4 i 6 z podziałem występującym odpowiednio w załącznikach nr 2 i 3 do ustawy.

Obecnie występuje rozbieżność pomiędzy zapisem znajdującym się w pkt 4 i 6 dotyczącym masy całkowitej zespołu pojazdów a załącznikami nr 2 i nr 3, tj. w załączniku nr 2 nie wyodrębniono ciągnika siodłowego lub balastowego o dopuszczalnej masie całkowitej zespołu pojazdów do 36 ton i powyżej 36 ton (w załączniku ujęto te środki transportowe w przedziałach nie mniej niż 12 ton i mniej niż 40 ton), natomiast w załączniku nr 3 nie wyodrębniono przyczep i naczep o dopuszczalnej masie całkowitej 36 ton i powyżej 36 ton (w załączniku ujęto te środki transportowe w przedziałach nie mniej niż 33 tony i mniej niż 38 ton oraz nie mniej niż 38 ton i wyżej – w przypadku dwóch osi oraz nie mniej niż 12 ton i mniej niż 38 ton – w przypadku trzech osi). To powoduje trudności w prawidłowym określeniu stawki podatku od środków transportowych¹.

11. Rada gminy powinna mieć możliwość swobodnego stosowania zwolnień od podatku (art. 12 ust. 4). Ograniczenie do zwolnień przedmiotowych jest zbyteczne z uwagi na postanowienia art. 217 Konstytucji.

12. Należy zmienić zasady ustalania stawek poprzez:

- wprowadzenie takiego samego terminu ogłaszania stawek minimalnych i maksymalnych;
- określenie stawek minimalnych dla ciągników siodłowych i balastowych i przyczep i naczep z czterema i większą liczbą osi;

¹ Postulat zgłoszony i uzasadniony przez Lublin.

- uzależnienie zasad waloryzacji stawek maksymalnych i minimalnych według tego samego kryterium (kurs euro).

Zgodnie z art. 12b uopl, stawki minimalne podatku od środków transportowych są przeliczane na następny rok podatkowy zgodnie z procentowym wskaźnikiem kursu euro na pierwszy dzień roboczy października danego roku w stosunku do kursu euro w roku poprzedzającym dany rok podatkowy. Stawki te są podawane w obwieszczeniu Ministra Finansów do dnia 31 października każdego roku. Z kolei górne stawki są zgodnie z art. 20 uopl przeliczane wg wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza i są podawane w obwieszczeniu w terminie 20 dni po upływie pierwszego półrocza.

W związku z faktem, że sposób przeliczania stawek minimalnych wg kursu euro wynika z przepisów unijnych, postulować należy stosowanie tego samego wskaźnika do stawek maksymalnych. Ponadto należy ujednoczyć termin podawania obu stawek – do 31 października.

Przyjęcie powyższej zmiany pozbawi racji bytu art. 10 ust. 3 uopl w brzmieniu: „Jeżeli górna granica stawki podatku, o której mowa w ust. 1 pkt 2, 4 lub 6, jest niższa od odpowiedniej stawki minimalnej, określonej w załącznikach nr 1-3 do ustawy, górnej granicy stawki nie uwzględnia się. W tym przypadku rada gminy przyjmuje stawkę podatku od środków transportowych dla poszczególnych rodzajów pojazdów w wysokości odpowiedniej stawki, określonej w załącznikach nr 1-3 do ustawy.” Przy jednolitych kryteriach waloryzacji nie będzie mogło dojść do sytuacji, gdy stawki minimalne przekroczą stawki maksymalne.

Oplaty uregulowane w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych

1. Opłaty uregulowane w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych posiadają wszystkie cechy podatków, a wszelkie próby przypisania im jakiegokolwiek świadczenia wzajemnego ze strony związku publicznoprawnego zawodzą. Warto by więc było **nazwać te opłaty podatkami i zakończyć tym samym spór o ich charakter.**

2. Wszystkie opłaty powinny mieć charakter fakultatywny – obecnie opłata targowa, ale także – chociaż tutaj jest niejasność – opłata miejscowa i uzdrowiskowa – są obligatoryjne. Ich wprowadzenie na danym terenie powinno być zależne od woli rady gminy.

3. Należy postulować wprowadzenie opłaty na obszarach turystycznych, które nie spełniają warunków do wprowadzenia opłaty miejscowej, określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów.

4. W opłatach należy zrezygnować ze zwolnień ustawowych, za wyjątkiem zwolnień tzw. dyplomatycznych (art. 17 ust. 2 pkt 1 oraz art. 18a ust. 2 pkt 1). Nie należy ograniczać uprawnień rady gminy do wprowadzania zwolnień przedmiotowych.

5. Brak wyraźnych zasad wymiaru i poboru opłat lokalnych. Ustawodawca powierzył gminom prawo określania tychże zasad, jednakże w praktyce uchwały podejmowane w tym zakresie pozostawiają wiele do życzenia. Konieczne jawi się więc **określenie takiego trybu**, ujednolicenie go we wszystkich opłatach i **odebranie organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego uprawnień do ustalania trybu w drodze uchwał**. Powyższa uwaga dotyczy zwłaszcza terminów płatności opłat. W uchwałach rad gmin bardzo często ten element konstrukcji opłaty jest całkowicie pomijany – wiadome jest tylko, że stawki opłat mają wymiar dzienny. Nie wiadomo jednak, w jakim terminie taka dzienna opłata ma być uiszczona. Brak takiego terminu oznacza w praktyce, że opłaty te nie stają się zaległościami podatkowymi (podatnik nie ma więc możliwości ubiegania się np. o ich umorzenie).

6. Aby rozwiązać wszelkie wątpliwości dotyczące sposobu powstawania zobowiązań z tytułu opłat lokalnych – **należałoby wprowadzić przepis, zgodnie z którym opłaty płatne są bez wezwania.** ,

7. Aby ustawowe regulacje dotyczące konstrukcji opłat lokalnych były pełne, można by było również **dodać przepisy określające właściwość miejscową organów podatkowych**. Na dzień dzisiejszy właściwość tę określa rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie właściwości organów podatkowych (Dz.U. Nr 165, poz. 1371 ze zm.).

8. Należy wprowadzić obowiązek płacenia opłaty targowej w przypadku odpłatnego świadczenia usług.

Zgodnie z art. 15 uopl, opłatę targową pobiera się od podmiotów „dokonujących sprzedaży na targowiskach”. Pewne wątpliwości może budzić zwrot „dokonywanie sprzedaży”. O ile pewne jest, że opłata targowa należna jest od osób sprzedających towary (rzeczy), o tyle nie ma już takiej pewności w odniesieniu do osób świadczących usługi na targowiskach.

Typowym przykładem takich usług są usługi gastronomiczne. Praktyka organów podatkowych jest różna – zdarzają się też próby wymierzania opłat targowych usługodawcom. Wątpliwe jawi się postrzeganie świadczenia usług jako „sprzedaży usług”. Można by tu się posłużyć przykładem nieobowiązujących już przepisów o podatku od towarów i usług, gdzie ustawodawca wyraźnie rozgraniczał „sprzedaż towarów” od „odpłatnego świadczenia usług”. Powyższe skłania do rozważenia **zasadności rozszerzenia zakresu przedmiotowego opłaty targowej również o działalność polegającą na świadczeniu usług na targowiskach.**

9. Umożliwienie radzie gminy wprowadzenia innych form zapłaty opłaty targowej, np. za pośrednictwem wplatomatów.

10. Opłatę targową powinny uiszczać osoby fizyczne dokonujące sprzedaży na targowisku. Opłaty targowej nie powinno się pobierać od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej.

W przypadku sprzedaży dokonywanej przez spółkę cywilną (jednostkę organizacyjną nie mającą osobowości prawnej) lub osobę prawną za pośrednictwem kilku pracowników, nie wiadomo kto ma płacić tę opłatę. Wskazanie tylko osoby fizycznej jako podatnika pozwoli rozwiązać problem sprowadzający się do tego czy „dokonywanie sprzedaży na targowisku” odnosi się do każdego zajętego „stanowiska” czy do całego targowiska (bez względu na ilość zajętych miejsc) oraz kto i ile opłat targowych powinien uiścić w przypadku, gdy firma zajmuje na terenie targowiska 4 stoiska, w których handel prowadzą pracownicy tej firmy?

11. Należy wprowadzić wyraźne upoważnienie rad gmin do różnicowania stawek opłat lokalnych.

W związku z istniejącymi przed 2003 r. poważnymi wątpliwościami dotyczącymi uprawnienia rad gmin do szczegółowego różnicowania stawek w podatkach lokalnych wykraczającego poza treść art. 5 ust. 1 i art. 10 ust. 1 uopl, z dniem 30 listopada 2002 r. zmieniono treść wspomnianych przepisów i zawarto w nich wyraźne **delegacje do różnicowania stawek „dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania”** (wskazano również przykładowe kryteria takiego różnicowania).

Wątpliwości takie istnieją nadal w przypadku opłat lokalnych – tu ustawodawca nic nie wspomina o możliwości różnicowania stawek. Wnioskując „a contrario” można nawet zakładać, że skoro różnicowanie takie wyraźnie dopuszczono tylko w przypadku podatków, to

oznacza, że ustawodawca celowo odmówił gminom takiego uprawnienia w zakresie opłat. Trudno znaleźć uzasadnienie dla takiej odmowy. Nie wydaje się, aby istniały jakiegokolwiek przeszkody dla określania różnych stawek dla różnych terenów, na których znajdują się targowiska, różnych miejscowości wypoczynkowych lub uzdrowiskowych, itd. Przepis o treści analogicznej do art. 5 ust. 2-4 i art. 10 ust. 2 uopl powinien być wprowadzony również do rozdziału 5 uopl.