

# Ustawy uszczuplające dochody gmin trzeba wziąć pod lupę

Rozmowa z Rafałem Dowgierem, adiunktem w Katedrze Prawa Podatkowego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, członkiem Zespołu Ekspertckiego ds. Lokalnego Prawa Podatkowego



**Wyjątkowo, w związku z wyborami samorządowymi, samorzady będą mogły uchylać przyszłoroczne budżety do końca lutego 2011 r. Czy wydłużenie o miesiąc tego okresu ustawowego to dobra okazja także do rewizji uchwał dotyczących stawek lokalnych podatków i opłat? Mówiąc wprost: skoro jest już po wyborach, to radni będą teraz odważnie wprowadzać podwyżki? Których podatków lokalnych mogą one dotyczyć?**

Stawki podatków i opłat lokalnych na przyszły rok muszą obowiązywać od stycznia 2011 r.

Aby tak się stało, rada gminy musi podjąć w tej sprawie uchwałę odpowiednio wcześniej. Samorzady podejmujące uchwały podatkowe dopiero w połowie grudnia 2010 r. ryzykują. Aby uchwała mogła wejść w życie, wcześniej musi być przesłana do RIO, a potem opublikowana w dzienniku urzędowym województwa i dopiero od tego momentu liczy się 14-dniowy termin *vacatio legis*. O ile więc uchwała budżetowa na 2011 r. może zostać przesunięta na koniec lutego 2011 r., to w przypadku uchwał dotyczących stawek podatków i opłat lokalnych takiej możliwości nie ma. Podam przykład dotyczący podatku od nieruchomości, czyli podatku dla samorządów najważniejszego. Jeśli rada gminy nie podejmie uchwały w sprawie jego stawek do końca roku 2010, to automatycznie obowiązuje uchwała z roku poprzedniego. W przypadku uchwał bezterminowych obowiązuje one do czasu ich uchylecia i przyjęcia nowej

uchwały, a jeśli uchwała podjęta została czasowo na rok, wygasa z końcem tego roku i w miejsce dotychczasowych stawek wchodzi stawki z roku poprzedniego, i nic z tym fantem nie można już zrobić.

**Ustawodawca nie uwzględnił tego mechanizmu przy nowelizowaniu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, szczególnie tych dotyczących stawek podatku od nieruchomości związanych z działalnością gospodarczą w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych. Na czym będzie polegał problem z wdrażaniem tych stawek przez samorzady?**

Rady podejmują uchwały w sprawie stawek podatków i opłat często nawet już pod koniec października, tak by mogły one spokojnie „przejsć” przez RIO, co trochę trwa, a następnie zostać skierowane do wojewody. Rada gminy nie ma żadnego wpływu na to, z jaką datą wojewoda ją opublikuje. Samorzady zabezpieczają się więc często w ten sposób, że podejmują uchwały z kilkumiesięcznym wyprzedzeniem, zapisując, że wchodzi one w życie po upływie 14 dni od momentu opublikowania, ale nie wcześniej niż 1 stycznia kolejnego roku. W sytuacji, którą mamy w tym roku, gdzie w większości gmin uchwały w sprawie stawek podatku od nieruchomości zostały już podjęte i opublikowane w dziennikach urzędowych, ustawodawca zdecydował się z końcem listopada (zmianę opublikowano w Dzienniku Ustaw z 30 listopada br.) dokonać nowelizacji ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w zakresie stawki dla budynków wykorzystywanych do działalności gospodarczej w zakresie świadczeń zdrowotnych. W następstwie takiego działania uchwały podjęte bez uwzględnienia tej zmiany, a więc podjęte przed 30 listopada br., będą niezgodne z obowiązującym od 1 stycznia 2011 r. nowym prawem. Gminy, które nie uwzględniły zmienionego zakresu zastosowania nowej stawki, będą musiały swoje uchwały w tym zakresie zmienić. Takie uchwały mogą być bowiem kwestionowane jako naruszające prawo w drodze skargi złożonej do sądu administracyjnego.

**Jaki cel miał ustawodawca, nowelizując zapisy dotyczące obiektów wykorzystywanych do świadczenia usług zdrowotnych? Czy wprowadzenie tych zmian podatkowych było naprawdę konieczne, czy może rozstrzygnięto problem bardziej akademicki niż rzeczywisty?**

Gdyby były to problemy akademickie, to nie trzeba byłoby nowelizować ustawy. Tymczasem mamy do czynienia z taką oto sytuacją: w 2003 r. zmieniono przepisy dotyczące preferencyjnych zasad opodatkowania budynków związanych ze świadczeniami zdrowotnymi. Sam zapis ustawowy sformułowano jednak w sposób niefortunny. Jego literalne brzmienie odbiegało bowiem od intencji ustawodawcy. Wołą ustawodawcy



było, aby – przykładowo – cały budynek szpitala, z wyjątkiem tych części, które były wynajmowane dla podmiotów komercyjnych, np. na kawiarnię, sklepik czy aptekę, korzystał z niższego opodatkowania. Natomiast przepis, który te kwestie regulował, został sformułowany w ten sposób, że stawka niższa mogła być stosowana tylko wtedy, jeśli było faktyczne zajęcie danego obiektu na prowadzenie działalności w zakresie świadczeń zdrowotnych. W początkowym okresie obowiązywania tego przepisu interpretowano go w ten sposób, że praktycznie cały budynek szpitala objęty był niższą stawką, z wyłączeniem jedynie tych jego części, które zajmowane były na działalność gospodarczą inną niż świadczenie usług zdrowotnych. W pewnym momencie pojawiły się jednak orzeczenia sądów administracyjnych oraz rozstrzygnięcia samorządowych kolegiów odwoławczych, które uchylały decyzje wójtów, burmistrzów czy prezydentów, gdyż organy te interpretowały przepis zgodnie z jego literalnym brzmieniem. Można to zobrazować następująco: na terenie szpitala należało odróżniać te pomieszczenia, które były zajęte pod świadczenia zdrowotne, czyli np. sale dla pacjentów czy zabiegowe, od tych, które na te świadczenia nie były zajmowane, chociaż oczywiście były niezbędne do wykonywania tych świadczeń, np. pomieszczenia administracyjne, kotłownia, stołówki.

Zmiana, którą teraz wprowadzono do ustawy, ma na celu przeredagowanie przepisu w ten sposób, by odzwierciedlał on pierwotną intencję ustawodawcy. W tych gminach, w których podchodzono literalnie do analizowanego przepisu, jego zmiana pozwoli na zastosowanie preferencyjnej stawki w odniesieniu do większej powierzchni pomieszczeń. W zasadzie wszystko, co będzie posiadał szpital, będzie objęte niższym opodatkowaniem.

### **Jakie, poza szpitalami, podmioty skorzystają na nowych przepisach?**

Świadczenia zdrowotne prowadzone są przez szereg podmiotów, np. także w sanatoriach. Pierwszy projekt nowelizacji omawianego przepisu sugerował wprost, że z przepisu miały korzystać właśnie sanatoria. Z punktu widzenia gmin, gdzie znajdują się tego typu obiekty, oznacza to niższe dochody. Preferencyjną stawką, która zaczęnie obowiązywać już od 1 stycznia 2011 r., może być bowiem objęta nie tylko część zabiegowa danego sanatorium, ale także należący do niego hotel, w którym mieszkają kuracjusze, ale także goście z zewnątrz.

Według nowego prawa stawką preferencyjną zostaną objęte wszystkie nieruchomości pozostające w posiadaniu podmiotu prowadzącego

działalność polegającą na świadczeniu usług zdrowotnych, o ile będą one zajmowane przez ten podmiot, a nie osoby trzecie.

### **Z kwestią definicji i jej właściwej interpretacji łączy się kolejny problem podatkowy. Mianowicie: zmiana w prawie budowlanym definicji budowli pociągnęła za sobą poważne konsekwencje dla dochodów samorządów. Jak do tego doszło?**

Opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają obok gruntów budynki i budowle. Definicja obu tych pojęć znajduje się w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. Przepisy wymienionej ustawy nawiązują również do prawa budowlanego. Od dłuższego czasu toczy się spór dotyczący kolizyjności tych ustaw, a także spór o konstytucyjność definicji budowli. W tej konkretnej sytuacji za plecami samorządów zmieniono przepisy prawa budowlanego w taki sposób, że zaważyły one także na definicji budowli wykorzystywanej dla celów podatkowych. Aktualnie w przypadku sieci telekomunikacyjnej budowlą podlegającą opodatkowaniu jest tylko kanalizacja, tzw. studzienki, ale już nie znajdujące się w nich światłowody. W konsekwencji podatkiem od nieruchomości mogą być objęte także np. 50 tys. zł studzienki, ale już nie światłowody za milion złotych. Do tej pory gmina miała 2 proc. od wartości całej budowli (kanalizacja + światłowód), teraz podatek ten będzie mógł być nakładany tylko od wartości samej studzienki. Jakie konsekwencje finansowe z tytułu tej zmiany poniosą samorządy, łatwo sobie wyobrazić. Obiekty takie znajdują się w zasadzie na terenie każdej gminy w Polsce.

### **Ustawodawca twierdzi, że stratę w dochodach wyrównają samorządom firmy telekomunikacyjne, zwiększając zatrudnienie na lokalnym rynku pracy.**

To nie jest poważny argument, a to dlatego, że nowelizacja nie dotyczy infrastruktury telekomunikacyjnej, która dopiero ma powstać. Ponadto gmina może samodzielnie prowadzić politykę podatkową i bez pomocy państwa stosować określone preferencje podatkowe. Np. zwalniając z opodatkowania podatkiem od nieruchomości określone kategorie przedmiotów. Gmina może zatem bez żadnych przeszkód sama decydować o tym, by określone budowle związane np. ze świadczeniem usług internetowych zostały objęte taką uchwałą. Tymczasem obecnie z opodatkowania wyłączono nie to, co powstanie, ale wszystko to, co już na terenach gmin się znajduje.

Śledząc proces legislacyjny zauważyłem, że niekorzystna dla samorządów zmiana w definicji budowli powstała na etapie prac w komisjach sejmowych. W projekcie przesłanym do parlamentu przez rząd jej nie było.

Wspomnę jeszcze o jednej ciekawej sprawie: w myśl nowych przepisów światłowód położony poza kanalizacją podlega opodatkowaniu, a ten w studziencie już nie. Dlaczego tak jest? Nie rozumiem.

### **Czy jest jakaś szansa, by tę sytuację zmienić?**

Problem jest złożony i trudno wskazać skuteczne antidotum na bólączki samorządów związane z uszczuplaniem ich dochodów. W przypadku preferencyjnej stawki opodatkowania nieruchomości związanych ze świadczeniem usług zdrowotnych będziemy mieli sytuację, w której większa liczba podmiotów zostanie objęta niższą stawką. Dla pewnych gmin przełoży się to na obniżenie ich dochodów. Zasada stanowienia prawa powinna być taka, że jeśli zabieramy dochody gminom, to powinniśmy im to rekompensować. W omawianych tu przypadkach takich rekompensat nie ma. Co gorsza, jak się przejrzy proces legislacyjny dotyczący aktów prawnych odnoszących się do finansów samorządowych, to brakuje w nim rzetelnej analizy skutków finansowych.

Organizacje reprezentujące podatników, w tym szczególnie przedsiębiorców, mają ekspertów, którzy śledzą proces legislacyjny i starają się przeforsować regulacje dla siebie korzystne. Samorządy takim zaplecem nie dysponują. Ministerstwo Finansów nie do końca jest zainteresowane tym, aby reprezentować interesy samorządów i często ulega lobby podatników. Z drugiej strony sam samorząd i organizacje go reprezentujące nie są w stanie profesjonalnie monitorować procesu legislacyjnego. Na tym polu jest wiele do zrobienia. Dlatego chciałbym zwrócić uwagę na inicjatywy podejmowane przez środowisko naukowe, które zajmuje się tą tematyką. Na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, z inicjatywy prof. Leonarda Etela, powołany został Zespół Ekspertki ds. Lokalnego Prawa Podatkowego. Jest to instytucja non profit, która będzie monitorowała obowiązujące prawo i oceniała planowane zmiany w zakresie lokalnego prawa podatkowego. Działalność Zespołu traktować można jako fachowe wsparcie dla gmin i podmiotów je reprezentujących. ■

### **ROZMAWIAŁA**

**KATARZYNA BARTMAN**