



## Stanowisko

Zrzeszenia Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego

z dnia 14 czerwca 2011 r.

w sprawie: **opodatkowania podatkiem od nieruchomości mienia gminnego**

Działając na podstawie § 19 ust. 1 pkt n) w zw. z § 6 pkt 4 ) Statutu Zrzeszenia Prezydentów, Burmistrzów i Wójtów Województwa Lubuskiego wnosimy o podjęcie działań zmierzających do ujednoczenia zasad stosowania ustawy z dnia 12 stycznia 1991r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz. U. z 2010r., Nr 95, poz. 613 z późn. zm.) do nieruchomości stanowiących mienie gminne we wszystkich jednostkach samorządu gminnego w kraju.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991r. o podatkach i opłatach lokalnych podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie:

- a) wynika z umowy zawartej z właścicielem, Agencją Nieruchomości Rolnych lub z innego tytułu prawnego, z wyjątkiem posiadania przez osoby fizyczne lokali mieszkalnych niestanowiących odrębnych nieruchomości,
- b) jest bez tytułu prawnego, z zastrzeżeniem ust. 2.

Na tle przytoczonego przepisu w wyniku przeprowadzanych przez Urząd Kontroli Skarbowej na terenie Województwa Lubuskiego kontroli wyniknęły rozbieżności pomiędzy interpretacją przepisu stosowaną przez gminy, a interpretacją wywodzoną przez UKS. W szczególności spór dotyczy opodatkowania dróg gminnych nie zakwalifikowanych do kategorii dróg publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych. Zgodnie z art. 2 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991r. o podatkach i opłatach lokalnych opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości nie podlegają grunty zajęte pod pasy drogowe dróg publicznych w rozumieniu przepisów o drogach publicznych oraz zlokalizowane w nich budowle - z wyjątkiem związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż eksploatacja autostrad płatnych. Biorąc pod uwagę literalne brzmienie przepisu, w oderwaniu od zapisu art. 3 ust. 1 pkt 4 w/w ustawy Urząd Kontroli Skarbowej stwierdza, iż gminy nieprawidłowo stosują to ustawowe zwolnienie podatkowe do wszystkich dróg gminnych, także wewnętrznych. Do końca roku 2006 na podstawie tego przepisu zwolnieniu z opodatkowania podlegały pasy drogowe wraz z drogami oraz obiektami budowlanymi związanymi

z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu. W związku z tym wszystkie pasy drogowe, będące własnością gmin korzystały z ustawowego zwolnienia podatkowego. Zmiana ustawy z dniem 1 stycznia 2007r. zawężająca zakres zwolnienia ustawowego do dróg publicznych spowodowała, iż drogi gminne nie zakwalifikowane zgodnie z ustawą z dnia 21 marca 1985r. do kategorii dróg publicznych nie mogły zostać zdaniem UKS objęte zwolnieniem ustawowym na podstawie tego przepisu.

Podnoszone w trakcie kontroli są także zarzuty niewłaściwego opodatkowania innych nieruchomości będących własnością gmin, np. świetlic wiejskich, urządzeń i sieci wodociągowych i kanalizacyjnych itp.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2005r., Nr 8, poz. 60 z późn. zm.) zobowiązaniem podatkowym jest wynikające z obowiązku podatkowego zobowiązanie podatnika do zapłacenia na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego podatku w wysokości, terminie oraz miejscu określonym w przepisach prawa podatkowego. Istota stosunku prawnopodatkowego sprowadza się do tego, że wystąpić muszą: podatnik (tzw. dłużnik podatkowy) oraz organ podatkowy (wierzyciel), jako dwa odrębne podmioty i byty prawne. W stanowisku przyjętym przez Urząd Kontroli Skarbowej sytuacja taka nie ma miejsca, gdyż organem podatkowym jest wójt, burmistrz, prezydent miasta jako organ wykonawczy gminy, a wierzycielem z tytułu podatku od nieruchomości jest gmina jako jednostka samorządu terytorialnego. W sytuacji opodatkowania mienia gminnego dłużnikiem także jest gmina, jako właściciel danego gruntu, budynku czy budowli. W tak przyjętej interpretacji przedstawianej przez UKS gmina winna złożyć sobie deklarację podatkową i opłacić podatek od nieruchomości. W istocie taka interpretacja mija się z celem i istotą obowiązku podatkowego i podatku jako daniny publicznej, wyrażonych w art. 4 i 6 Ordynacji podatkowej, dlatego też nie sposób się z nią zgodzić.

Wykładnia ustawy o podatkach i opłatach lokalnych dotycząca opodatkowania mienia gminy podatkiem od nieruchomości stosowana przez gminy znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 1 marca 2011r. , sygn. Akt I SA/GI 56/11 (Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) :

*Ujmując rzecz inaczej, jeżeli nieruchomość stanowi własność gminy i nie jest w posiadaniu innego podmiotu, który podlega opodatkowaniu na zasadzie określonej w art. 3 ust. 4 u.p.o.l. – to nieruchomość taka jako własność jednostki samorządu terytorialnego nie podlega opodatkowaniu i wchodzi w skład zasobu nieruchomości – w badanym przypadku gminnego zasobu nieruchomości. W tym zatem konkretnym przypadku nie jest zasadne utożsamianie sformułowanie "gminne" z podmiotem podatkowym, a to z tej przyczyny, że gmina – w odniesieniu do nieruchomości*

*stanowiących jej własność nie jest podatnikiem/podmiotem obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości. Rozwiązanie to jest logiczną konsekwencją przysługującego Gminie prawa własności. Nie do pogodzenia bowiem z porządkiem prawnym byłoby przyjęcie poglądu, że właściciel jakim jest Gmina podlega obowiązkowi podatkowemu, w zakresie podatku, którego jest beneficjentem. Przyjęcie zasadności takiego stanowiska przesądzałoby o konieczności opodatkowania nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości, a więc opodatkowania "samej siebie" jako właściciela nieruchomości.*

Przeprowadzane w gminach kontrole przez Urząd Kontroli Skarbowej skutkują korygowaniem przez kontrolowane gminy sprawozdań dotyczących dochodów gmin, a te zmiany powodują wzrost wskaźnika G na 1 mieszkańca danej gminy. Powoduje to błędne dane dotyczące wskaźnika dochodowości podatkowej na 1 mieszkańca gminy. Na tej podstawie przeliczaniu przez Ministerstwo Finansów podlega naliczona wcześniej subwencja wyrównawcza, częstokroć ulegająca pomniejszeniu o kilkaset tysięcy złotych w skali roku. Poszczególne gminy skontrolowane przez UKS ponoszą dotkliwe konsekwencje takiego stanu prawnego i faktycznego. W sytuacji gdyby wszystkie jednostki samorządu gminnego jednolicie stosowały zapisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, wskaźniki uległyby znaczącej zmianie i nie wykluczone, że kwoty naliczonej subwencji dla niektórych gmin uległyby zwiększeniu, a nie znacznemu zmniejszeniu.

Podkreślenia wymaga, że stanowisko UKS wyrażane w wystąpieniach pokontrolnych i zaleceniach nie podlega zaskarżeniu. W przypadku małych gmin wiejskich, dla których subwencja wyrównawcza stanowi znaczący dochód rocznego budżetu wizja obowiązku zwrotu do budżetu państwa części subwencji stawia pod znakiem zapytania realizację zaplanowanych wydatków i rozpoczętych inwestycji.

Dlatego też wnosimy o podjęcie działań zmierzających do ujednoczenia zasad stosowania ustawy z dnia 12 stycznia 1991r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz. U. z 2010r., Nr 95, poz. 613 z późn. zm.) do nieruchomości stanowiących mienie gminne we wszystkich jednostkach samorządu gminnego w kraju.

PRZEWODNICZĄCY  
ZRZESZENIA PREZYDENTÓW,  
BURMISTRZÓW I WÓJTÓW  
woj. ŁÓDZKIEGO  
mgr inż. Władimir Tyszkiewicz