



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.140.86.2020.ML

Warszawa, 1 lutego 2021 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o podatku rolnym
oraz ustawy o podatku leśnym (druk nr
577).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem,

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Stanowisko Rady Ministrów
wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku rolnym oraz ustawy
o podatku leśnym (druk nr 577)

I. Istota projektu ustawy

Przedłożony projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku rolnym oraz ustawy o podatku leśnym przewiduje ustanowienie rekompensaty dla gmin z tytułu stosowania ustawowych zwolnień z podatku rolnego i podatku leśnego dla uczelni, federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego, instytutów naukowych i pomocniczych jednostek naukowych Polskiej Akademii Nauk, instytutów badawczych, Centrum Łukasiewicz i instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz.

W tym celu projekt przewiduje zmianę art. 12 ust. 10 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 333) (dalej również: upr) oraz art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 888) (dalej również: upl) skutkującą rozszerzeniem mechanizmu rekompensowania (zwrotu) jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu państwa dochodów utraconych na skutek stosowania ustawowych zwolnień.

Uzasadnieniem projektu jest potrzeba zapewnienia właściwego poziomu dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego oraz równych możliwości ich pozyskiwania przez wszystkie gminy, przy założeniu, że zwolnienia podmiotowe prowadzą do powstania nierówności dochodowych między jednostkami samorządu terytorialnego.

II. Aktualny stan prawny

Zwolnienia dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki zawarte są w art. 12 ust. 2 pkt 1, 1a, 3, 5 i 8 ustawy o podatku rolnym i w art. 7 ust. 2 pkt 1, 1a, 3, 5 i 8 ustawy o podatku leśnym.

Podmiotami zwolnionymi na podstawie powołanych przepisów są uczelnie, federacje podmiotów systemu szkolnictwa wyższego, instytuty naukowe i pomocnicze jednostki naukowe Polskiej Akademii Nauk, instytuty badawcze, Centrum Łukasiewicz i instytuty działające w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz.

Zwolnienia te mają charakter podmiotowy, co oznacza, że wymienione podmioty działające w dziedzinie szkolnictwa wyższego i nauki korzystają z nich pod warunkiem, że są podatnikami podatku rolnego lub podatku leśnego.

Podatnikami podatku rolnego i leśnego, stosownie do art. 3 upr i art. 2 upl, są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki, nieposiadające osobowości prawnej, będące właścicielami, posiadaczami samoistnymi, użytkownikami wieczystymi lub posiadaczami gruntów Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub lasy.

Korzystanie ze zwolnień w podatku rolnym jest ograniczone dodatkowymi warunkami. W przypadku uczelni i federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki korzystają

one ze zwolnienia, jeśli grunty nie zostały przekazane w posiadanie innym podmiotom (art. 12 ust. 2 pkt 1 i 1a upr), natomiast instytuty naukowe i pomocnicze jednostki naukowe Polskiej Akademii Nauk są zwolnione z podatku rolnego tylko w odniesieniu do gruntów, które są niezbędne do realizacji zadań PAN, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Polskiej Akademii Nauk (art. 12 ust. 2 pkt 3 upr).

Zarówno przepisy ustawy o podatku rolnym, jak i ustawy o podatku leśnym, nie przewidują zwrotu gminom dochodów utraconych w wyniku stosowania powyższych zwolnień.

III. Ocena kluczowych zagadnień zawartych w projekcie ustawy

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, proponowane zmiany w ustawie o podatku rolnym i ustawie o podatku leśnym są motywowane potrzebą zapewnienia właściwego poziomu dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, na obszarze których znajdują się wspomniane podmioty systemu szkolnictwa wyższego i nauki, a w konsekwencji równych możliwości pozyskiwania dochodów przez gminy.

Zwolnienia podmiotowe z podatków, z których wpływy stanowią dochody własne jednostek samorządu terytorialnego, prowadzą bowiem do powstania nierówności dochodowych między jednostkami samorządu terytorialnego.

Są one uzasadnione, gdy działalność podmiotów będących beneficjentami tych zwolnień może być źródłem dodatkowych dochodów jednostki samorządu terytorialnego, kompensujących utracony z tytułu zwolnienia dochód, lub przynajmniej prowadzić do zaspokojenia w większym stopniu zbiorowych potrzeb mieszkańców objętych zadaniami własnymi gminy.

W pozostałych przypadkach natomiast niezbędne jest wprowadzenie mechanizmów rekompensujących jednostkom samorządu terytorialnego utracony z tytułu zwolnienia dochód.

Ten stan rzeczy zachodzi w przypadku zwolnień z podatków rolnego i leśnego, które przysługują podmiotom systemu szkolnictwa wyższego i nauki.

Rozwiązanie to służy bowiem przede wszystkim zabezpieczeniu interesu ogólnopaństwowego, który wyraża się w dążeniu do obniżenia kosztów działalności wspomnianych jednostek i stworzenia im dogodniejszych warunków wykonywania zadań publicznych, nie wiąże się zaś ani z powstaniem nowych źródeł dochodów własnych, ani z zaspokojeniem zbiorowych potrzeb mieszkańców, za które odpowiada jednostka samorządu terytorialnego.

Odnosząc się do powyższej argumentacji projektodawcy, Rada Ministrów przedstawia następujące stanowisko dotyczące projektu.

Na podstawie art. 167 Konstytucji RP, który statuuje zasadę autonomii podatkowej i samodzielności finansowej gmin, jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 23 z późn. zm.) określa źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego, zasady ustalania i gromadzenia tych dochodów oraz zasady ustalania i przekazywania subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa.

Zgodnie z art. 3 tej ustawy dochodami jednostek samorządu terytorialnego są: dochody własne, subwencja ogólna, dotacje celowe z budżetu państwa oraz środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki określone w odrębnych przepisach.

Źródłami dochodów własnych gminy są wpływy z podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych oraz wpływy z dodatkowego zobowiązania podatkowego związanego z unikaniem opodatkowania w podatkach lokalnych.

Źródłami dochodów własnych gminy są także wpływy z opłat: skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowskiej i od posiadania psów, reklamowej, eksploatacyjnej oraz innych opłat stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów.

Oprócz wpływów z podatków i opłat dochody własne gmin uzyskiwane są z innych źródeł.

Dochody gmin pochodzące z podatku rolnego stanowią w porównaniu z innymi źródłami dochodów gmin stosunkowo niewielki odsetek w skali źródeł ich finansowania.

Na podstawie informacji z wykonania budżetów gmin i miast na prawach powiatu za 4 kwartały 2019 r. udział podatku rolnego w strukturze dochodów własnych gmin wynosi 2,6%, a miast na prawach powiatu 0,04%. Udział podatku leśnego w strukturze dochodów własnych to w przypadku gmin 0,5%, a miast na prawach powiatu 0,01%.

Ubytek dochodów gminy z tytułu zwolnień z podatku rolnego/leśnego dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki powstaje w wyniku zwolnienia ustawowego. Jest to zwolnienie stosowane obligatoryjnie w odróżnieniu od zwolnień/ulg gminnych, w przypadku których gmina ma możliwość samodzielnego decydowania o ich wprowadzeniu, a w konsekwencji ponoszeniu skutków finansowych z tym związanych.

W przypadku gmin rolniczych, z przewagą gruntów opodatkowanych podatkiem rolnym i leśnym przy jednoczesnym dużym obszarze tych gruntów zwolnionym z wymienionych podatków z tytułu obligatoryjnych zwolnień, poziom dochodów własnych gminy może być niewystarczający.

Obecny system prawny przewiduje system wyrównywania dysproporcji w dochodach gmin. Mechanizmem tym jest przewidziany w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego system rekompensat, stanowiący jeden z elementów systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego.

Polega on na przyznaniu części wyrównawczej subwencji ogólnej dla tych jednostek, których dochody podatkowe są niższe od progu określonego w ustawie (kwota podstawowa), a także dla gmin o niskiej gęstości zaludnienia, powiatów o wysokim bezrobociu i województw o małej liczbie mieszkańców (kwota uzupełniająca). Jednostki o ponadprzeciętnych dochodach podatkowych dokonują wpłat z przeznaczeniem na część równoważącą i regionalną subwencji ogólnej. Mechanizm ten w omawianym przypadku może się jednak okazać niewystarczający.

Ministerstwo Finansów szacuje, że spodziewany skutek dla budżetu państwa będzie niższy od wskazanego przez projektodawców (25 mln) i wyniesie ok. 8 mln zł. Jednocześnie dla niektórych gmin rekompensata może być istotna, w szczególności gdy zwolnieniami objęta jest znaczna powierzchnia gruntów rolnych lub leśnych zlokalizowanych w danej gminie.

Rekompensata z tytułu zwolnień dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki wydaje się uzasadnionym rozwiązaniem, ponieważ może stanowić dla samorządów zachętę do stwarzania przyjaznych warunków dla lokalizowania na swoim terytorium tego typu placówek, przyczyniając się do rozwoju nauki oraz działań badawczo rozwojowych, co z kolei może pozytywnie wpłynąć na współpracę nauki i biznesu.

Wejście w życie projektu pozwoliłoby na ujednolicenie zasad wsparcia dla samorządów, na których terenie działają podmioty prowadzące prace naukowe i badawcze. Obecnie z rekompensaty utraconych dochodów z tytułu zwolnień z podatku rolnego i leśnego korzystają jednostki samorządu terytorialnego z tytułu stosowania zwolnień dla przedsiębiorców o statusie centrum badawczo-rozwojowego uzyskanym na zasadach określonych w przepisach o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej, w odniesieniu do przedmiotów opodatkowania zajętych na cele prowadzonych badań i prac rozwojowych, na podstawie odpowiednio: art. 12 ust. 10 upr i art. 7 ust. 4 upl.

IV. Skutki wprowadzenia projektowanego rozwiązania

Wejście w życie projektowanej ustawy będzie skutkowało powstaniem dodatkowego obciążenia po stronie wydatkowej budżetu państwa i konieczne będzie wygospodarowanie oraz zabezpieczenie środków we właściwej wysokości na ten cel. Projektodawca nie określił w uzasadnieniu projektu konkretnego źródła finansowania projektowanych rozwiązań. Podkreślenia również wymaga (jako że projektowana ustawa miałaby zacząć obowiązywać od 1 stycznia 2021 r.), że projekt ustawy budżetowej na rok 2021 został już przyjęty przez Radę Ministrów 28 września br. i przekazany do Sejmu RP.

V. Uwagi legislacyjne

Projekt wymaga dopracowania pod względem legislacyjnym, m. in. w zakresie terminu rozpoczęcia stosowania projektowanych regulacji.

Mając na względzie powyższe, Rada Ministrów pozytywnie ocenia poselski projekt i wnosi, przy uwzględnieniu zaproponowanych zmian, o kontynuowanie prac legislacyjnych w tym zakresie.