

30 września 2015 r.

**Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych  
oraz niektórych innych ustaw\***

\*Zawierający niezbędne elementy Uzasadnienia projektu aktu normatywnego (zgodnie z §27. Regulaminu pracy Rady Ministrów)

## Spis treści

Wstęp .....	3
Wykaz skrótów .....	4
I. Cel projektowanej regulacji.....	5
II. Istota i uzasadnienie merytoryczne proponowanych rozwiązań.....	7
III. Obowiązujące rozwiązania prawne .....	18
IV. Zakres przewidywanej regulacji i zasadnicze kwestie wymagające uregulowania .....	20
1. Zakres zmian regulacyjnych .....	20
2. Zakres podmiotowy ustawy .....	22
3. Zasadnicze kwestie wymagające uregulowania.....	22
V. Kwestia zgodności projektowanej regulacji z prawem Unii Europejskiej .....	33
VI. Wymóg dokonania notyfikacji projektowanej regulacji.....	33
Test Regulacyjny.....	34

## Wstęp

Niniejszy „Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz niektórych innych ustaw” (Projekt założeń) został opracowany przez Capital Strategy Sp. z o.o. Sp. k. i Międzynarodowy Instytut Podatków od Nieruchomości (*International Property Tax Institute- IPTI*) na zlecenie Unii Metropolii Polskich i Związku Miast Polskich.

Celem proponowanych zmian regulacyjnych jest dostarczenie władzom gmin dodatkowego, skutecznego instrumentu w postaci zróżnicowanych przestrzennie stawek podatku od nieruchomości gruntowych po to, aby:

- Wzmocnić bodźce do bardziej wydajnej gospodarki gruntami i przestrzenią i tym samym sukcesywnie poprawiać ład przestrzenny oraz efektywność wykorzystania przestrzeni miejskiej;
- Ułatwić większą mobilizację dochodów lokalnych na finansowanie rosnących potrzeb inwestycyjnych i usługowych w gminach o wyższym poziomie dochodów i cenności gruntów; oraz
- Bardziej sprawiedliwie rozłożyć ciężar podatku od nieruchomości gruntowych poprzez jego zróżnicowanie według regionalnego poziomu dochodów oraz atrakcyjności lokalizacji na obszarze gminy.

Projekt został przygotowany zgodnie z obowiązującymi wymogami opracowywania założeń projektów ustaw, określonymi w Regulaminie pracy Rady Ministrów. Zgodnie z ww. wymogami jako załącznik do przedstawionego dokumentu zamieszczamy wypełniony formularz Testu Regulacyjnego, którego treść w znacznej mierze pokrywa również zagadnienia wymagane w Ocenie Skutków Regulacji (OSR), która w późniejszym etapie jest dołączana do projektu aktu prawnego.

W kilku kwestiach merytorycznych przedstawiamy rozwiązania alternatywne zgodnie z życzeniem Biura Unii Metropolii Polskich. Warianty alternatywne przedstawione w zacytowanych, obramowanych polach nie zostały uwzględnione w szacunkach skutków finansowych. Wyżej wymienione szacunki zostały dokonane dla podstawowego wariantu propozycji, prezentowanego w głównym tekście na niezacytowanym, białym tle.

*Stefan Kawalec*  
*Prezes Zarządu Capital Strategy Sp. z o.o.*

*Władysław Jan Brzeski*  
*Dyrektor Badań w IPTI*

## Wykaz skrótów

Konstytucja	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych	Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 849, tekst jednolity)
Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego	Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2015 r., poz. 513, tekst jednolity)
Ustawa o gospodarce nieruchomościami	Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r., poz. 782, tekst jednolity)
Grunty gospodarcze	Grunty, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 a) ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, tj. grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków
Grunty pozostałe	Grunty, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 c) ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, tj. grunty pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego
Grunty pod wodami	Grunty, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 b) ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w brzmieniu zmienionym art. 9 pkt 5 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1045), tj. grunty pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych
JST	Jednostki samorządu terytorialnego, tj. gminy, powiaty oraz województwa
GUS	Główny Urząd Statystyczny

## I. Cel projektowanej regulacji

Celem proponowanych zmian regulacyjnych jest dostarczenie władzom gmin dodatkowego, skutecznego instrumentu w postaci zróżnicowanych lokalizacyjnie (strefowo) stawek podatku od nieruchomości gruntowych po to, aby:

- **Umożliwić prowadzenie bardziej wydajnej gospodarki gruntami i przestrzenią i tym samym sukcesywnie poprawiać ład przestrzenny i efektywność wykorzystania przestrzeni miejskiej**

W Polsce występuje silna tendencja do rozpraszania zabudowy i „rozlewania się miast”. Powoduje to chaos przestrzenny, nieracjonalne wydłużanie ciągów komunikacyjnych oraz zwiększone obciążenie budżetów samorządów wydatkami na rozbudowę infrastruktury komunalnej na duże odległości i dużych powierzchniach. Do takiego stanu rzeczy przyczynia się brak istotnego zróżnicowania stawek podatku od nieruchomości gruntowych względem lokalizacji nieruchomości.

W krajach, w których zróżnicowanie takie występuje, podatek od gruntów przyczynia się do bardziej racjonalnej gospodarki przestrzenią. Wiąże się to z faktem, że kierunek wpływu podatku od nieruchomości gruntowych na ceny gruntów jest odwrotny od kierunku wpływu podatków jednorazowych, jakimi opodatkowane są rozmaite produkty. W przypadku podatku pobieranego jednorazowo przy sprzedaży danego produktu, np. benzyny, wzrost stawek podatku powoduje z reguły automatyczny wzrost ceny sprzedaży. Podatek od nieruchomości gruntowych jest jednak podatkiem wielokrotnym. Kwoty przyszłych płatności podatku są „kapitalizowane” w kalkulacjach inwestorów, co obniża cenę, jaką nabywcy są gotowi zapłacić za grunt. Jednocześnie wysokie opodatkowanie najbardziej atrakcyjnych gruntów w centrach miast sprawia, że ich przetrzymywanie w stanie niezagospodarowanym w celach spekulacyjnych staje się nieopłacalne. Właściciele zmuszani są przez to do wypuszczania takich gruntów na rynek, co zwiększa podaż i dodatkowo przyczynia się do obniżenia cen. Mechanizmy te sprawiają, że nawet nieznaczne zwiększenie wysokości stawek podatku od nieruchomości gruntowych przekłada się z reguły na odczuwalne obniżenie cen gruntów, a poprzez to na zwiększenie ich dostępności.

Tymczasem w Polsce, bardzo niskie opodatkowanie cennych gruntów – szczególnie o charakterze mieszkaniowym – w centrach miast sprawia, że ich właściciele nie odczuwają presji finansowej do ich optymalnego zagospodarowania lub „wypuszczenia” na rynek, gdyż dzięki niskiemu („nieodczuwalnemu”) podatkowi mogą sobie pozwolić na spekulacyjne przetrzymywanie niezagospodarowanych gruntów. Nowe budownictwo wypychane jest przez to na obrzeża miast. Prowadzi to do niskiej efektywności wykorzystania cennej przestrzeni miejskiej, objawiającej się chaosem przestrzennym, nadmiernym rozproszeniem zabudowy oraz suboptymalną lokalizacją licznych funkcji zagospodarowania terenu. Cenne grunty śródmiejskie pozostają często mało intensywnie zagospodarowane, pomimo że ich atrakcyjność jest z reguły efektem publicznych inwestycji infrastrukturalnych oraz łatwej dostępności usług komunalnych i infrastruktury społecznej.

Umiejętne operowanie stawkami podatku od nieruchomości gruntowych powinno czynić zabudowę miast (gmin) bardziej zwartą, a dzięki temu bardziej ekonomiczną. Powinno sprzyjać uzupełnianiu i sanacji istniejącej zabudowy i jednocześnie zapobiegać ekspansji na tereny

nieposiadające infrastruktury publicznej. Wysokość wymierzonego podatku od nieruchomości gruntowych powinna zacząć wpływać na zachowania inwestorów i właścicieli gruntów na obszarze gminy, tj. zachęcać lub zniechęcać do inwestowania w określonych strefach wyodrębnionych na jej obszarze.

- **Ułatwić mobilizację dochodów lokalnych na finansowanie rosnących potrzeb inwestycyjnych i usługowych**

Dobre praktyki światowe zakładają, że podatek od nieruchomości jest podstawowym źródłem finansowania nieodpłatnych usług komunalnych i infrastrukturalnych świadczonych przez gminy ich mieszkańcom. Dochody z tego podatku bilansują budżety lokalne poprzez uchwalanie „wypadkowych” stawek tego podatku, „równoważących” przyszłoroczny budżet.

W Polsce dochody z podatku od nieruchomości gruntowych są niewspółmiernie niskie względem kosztów nieodpłatnych usług komunalnych i infrastrukturalnych, jakie gminy muszą dostarczać, aby umożliwić korzystanie z nieruchomości przez ich właścicieli. Maksymalne stawki podatku od nieruchomości gruntowych są ustalone na bardzo niskim poziomie i nie uwzględniają znacznego regionalnego zróżnicowania dochodów podatników oraz poziomów wydatków gminnych. Uniemożliwiają przez to prowadzenie bardziej aktywnej polityki opodatkowania nieruchomości gruntowych przez gminy.

Umożliwienie władzom gmin wprowadzenia istotnego i szerszego różnicowania stawek podatku od nieruchomości gruntowych na swoim terenie, pozwoli na mobilizację dochodów własnych na finansowanie wydatków związanych z budową infrastruktury, ułatwiającej korzystanie z gruntów przez ich właścicieli. Średni wzrost dochodów własnych gmin, wskutek wdrożenia proponowanego w Założeniach rozwiązania na podstawie symulacji dla danych z 2011 r. mógłby sięgnąć rzędu 5,1%, przy czym w największych miastach na prawach powiatu wzrost dochodów własnych mógłby być następujący: Poznań (6,1%), Katowice (5,8%), Rzeszów (5,3%), Kraków (4,8%), Gdańsk (4,5%), Bydgoszcz (4,1%), Wrocław (3,3%), Szczecin (3,2%), Warszawa (2,9%), Białystok (2,8%), Łódź (1,9%).

- **Bardziej sprawiedliwie rozłożyć ciężar podatku od nieruchomości gruntowych poprzez jego zróżnicowanie według regionalnego poziomu dochodów oraz atrakcyjności położenia na obszarze gminy**

W Polsce występuje znaczne terytorialne zróżnicowanie poziomu dochodów i związanych z tym średnich zdolności płatniczych jej mieszkańców, czego nie uwzględniają określone obecnie maksymalne stawki podatku od nieruchomości gruntowych, które są takie same w całym kraju. Trudno również uznać za sprawiedliwe rozwiązanie, zgodnie z którym według tych samych stawek opodatkowany jest grunt położony w centrum Warszawy i na obrzeżach małych gmin wiejskich na granicy województwa warmińsko-mazurskiego. Dlatego proponowane uzależnienie progów dla stawek podatku od nieruchomości gruntowych od publikowanego przez GUS PKB per capita w 72 podregionach NTS 3, na którą to ilość od 1 stycznia 2015 r. podzielona jest Polska, jest rozwiązaniem sprawiedliwym społecznie.

\*\*\*

Proponowane rozwiązania są zgodne z zaleceniami OECD dotyczącymi wykorzystania podatku od nieruchomości dla celów przestrzennych, miastotwórczych oraz fiskalnych<sup>1</sup>. Propozycja wprowadzenia strefowania stawek podatku, w zależności od PKB podregionu NTS-3 nie jest rozwiązaniem nowym - pojawiła się m.in. w Projekcie *Założeń Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2020*, opracowanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w maju 2012 r.<sup>2</sup>

## II. Istota i uzasadnienie merytoryczne proponowanych rozwiązań

Zamierzeniem proponowanej regulacji jest umożliwienie władzom gmin istotnego różnicowania wysokości stawek podatku od nieruchomości gruntowych pozostałych i gospodarczych w zależności od lokalizacji nieruchomości, w ramach określonych ustawowo progów, uzależnionych od publikowanego przez GUS wskaźnika PKB per capita w podregionie NTS 3. Podatek od nieruchomości gruntowych będzie w dalszym ciągu wymierzany od powierzchni, ale stawki podatkowe będą zróżnicowane i zależne od lokalizacji.

Dla realizacji określonego tu zamierzenia wprowadzone zostaną następujące rozwiązania, omówione bardziej szczegółowo w podrozdziałach 1-6.

- 1) Podział kraju na sześć obszarów dochodowych (na podstawie wysokości PKB na mieszkańca w podregionie NTS 3 w relacji do krajowego PKB per capita).
- 2) Określenie dla każdego obszaru dochodowego, z zastrzeżeniem punktu 3, odrębnych widełek wskazujących minimalną i maksymalną stawkę podatku od nieruchomości dla gruntów pozostałych (tj. głównie mieszkaniowych) oraz stawkę maksymalną dla gruntów gospodarczych.
- 3) Ustalenie, że w przypadku miast na prawach powiatu, które nie stanowią odrębnych podregionów NTS 3 progi podatkowe zostaną określone w wysokości obowiązującej w obszarze dochodowym o jeden poziom wyższym niż obszar, do którego należy macierzysty podregion NTS 3 tego miasta.
- 4) Obowiązek wyodrębnienia minimum dwóch stref podatkowych na obszarze gminy dla gruntów pozostałych.
- 5) Przyjęcie, że dla obliczenia dochodu gminy, stanowiącego podstawę ustalenia wysokości części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej, jako dochody gminy z tytułu podatku od nieruchomości gruntowych pozostałych i gospodarczych przyjmuje się większą z dwóch wartości:
  - a) Teoretyczny dochód gminy, wynikający z przyjętego podziału na strefy podatkowe i określonych dla poszczególnych stref stawek podatku od gruntów pozostałych i gospodarczych – bez uwzględniania ewentualnych przyznanych przez gminę zwolnień w ramach aktów prawa miejscowego;
  - b) Hipotetyczny dochód, jaki gmina by uzyskała, gdyby w stosunku do wszystkich gruntów pozostałych i gospodarczych zastosować stawkę w wysokości dwukrotności stawki minimalnej dla gruntów pozostałych obowiązującej w danym obszarze dochodowym.

---

<sup>1</sup> Centre for Tax Policy and Administration, Economics Department, Public Governance and Territorial Development Directorate, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, *The taxation of immovable property: Scoping paper*, [COM/CTPA/ECO/GOV (2013)3].

<sup>2</sup> [http://www.forumrewitalizacji.pl/uploads/images/KPM/Projekt\\_Zalozen\\_Krajowej\\_Polityki\\_Miejskiej.pdf](http://www.forumrewitalizacji.pl/uploads/images/KPM/Projekt_Zalozen_Krajowej_Polityki_Miejskiej.pdf) s.20

- 6) Możliwość złagodzenia obciążeń z tytułu nakładania się opłat z podatku od nieruchomości gruntowych z opłatami rocznymi za użytkowanie wieczyste, poprzez wliczenie opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego w poczet należnej do zapłaty kwoty z tytułu podatku od nieruchomości gruntowych, do wysokości ustalonego przez radę gminy limitu określonego jako procent tego podatku (od 0 do 100% ).

Oczekuje się, że wdrożenie przedstawionych rozwiązań przyniesie następujące skutki:

- Umożliwi gminom prowadzenie bardziej wydajnej gospodarki gruntami i przestrzenią i tym samym sukcesywnie poprawianie ładu przestrzennego i efektywności wykorzystania przestrzeni miejskiej.
- Pozwoli znacznie zwiększyć dochody samorządu z tytułu podatku od nieruchomości gruntowych pozostałych oraz gospodarczych, zaś obciążenie tym podatkiem byłoby geograficznie lepiej skorelowane ze zdolnością płatniczą podatników (PKB na mieszkańca).

## 1. Podział kraju na obszary dochodowe

Terytorium kraju zostanie podzielone na 6 obszarów dochodowych według kryterium wysokości PKB na mieszkańca w podregionie NTS 3 w relacji do krajowego PKB na mieszkańca. Dokonane zostanie zakwalifikowanie każdej z 2478 gmin<sup>3</sup> w Polsce do jednego z sześciu obszarów dochodowych.

Tabela 1. Kryteria kwalifikacji do obszaru dochodowego

Obszar	PKB na mieszkańca w podregionie NTS 3, w relacji do PKB na mieszkańca w Polsce
I	0%-75%
II	75%-100%
III	100%-125%
IV	125%-150%
V	150%-200%
VI	Powyżej 200%

### *Uzasadnienie*

W Polsce występuje znaczne terytorialne zróżnicowanie poziomu rozwoju gospodarczego, którego odzwierciedleniem jest w szczególności wskaźnik PKB na mieszkańca. Ze wskaźnikiem tym powiązane są zarówno średnie zdolności płatnicze mieszkańców, jak i ceny nieruchomości. Analiza oparta na danych o blisko 13 tysiącach transakcji dotyczących nieruchomości gruntowych w okresie 2013-2015 w Polsce, potwierdza istnienie istotnej pozytywnej zależności między cenami transakcyjnymi gruntów a lokalnym poziomem zamożności, mierzonym wysokością Produktu Krajowego Brutto na mieszkańca w danym podregionie NTS 3. Innymi słowy, średnie ceny gruntów wzrastają co do zasady wraz ze wzrostem lokalnego poziomu zamożności.<sup>4</sup>

W Założeniach przyjęto podział kraju według podregionów NTS 3 - których w latach 2008 - 2014 było 66, a od 1 stycznia 2015 r. jest 72 - gdyż są to najmniejsze terytorialnie obszary, dla których GUS publikuje systematycznie dane dotyczące wysokości PKB na mieszkańca.

<sup>3</sup> Liczba gmin w Polsce według danych GUS, stan na 17 sierpnia 2015 r.

<sup>4</sup> Por. Capital Strategy, Emmerson Evaluation, International Property Tax Institute, *Ceny gruntów zurbanizowanych a lokalny poziom zamożności*, Raport, Warszawa-Kraków, 30 września 2015 r., dostępny na stronie internetowej [www.capitalstrategy.pl](http://www.capitalstrategy.pl)



Tabela 2 przedstawia liczbę podregionów mieszczących się w poszczególnych przedziałach PKB na mieszkańca, a także liczbę gmin i mieszkańców należących do tych podregionów.

Tabela 2. Liczba podregionów, w poszczególnych przedziałach PKB na mieszkańca w stosunku do średniej krajowej

Obszar	Przedział PKB na mieszkańca w podregionie NTS 3 w relacji do PKB per capita w Polsce*	Liczba podregionów NTS 3	Liczba gmin	Mieszkańcy	
				Liczba	Procent
I	0-25%	0	0	0	0%
	25%-50%	0	0	0	0%
	50%-75%	25	1 163	12 766 866	33,2%
II	75%-100%	24	1 051	14 673 356	38,1%
III	100%-125%	7	158	4 257 003	11,1%
IV	125%-150%	3	57	2 289 562	5,9%
V	150%-200%	5	49	2 784 468	7,2%
VI	200%-250%	0	0	0	0%
	250%-300%	1	1	1 724 404	4,5%
	300%-350%	0	0	0	0%
	Powyżej 350%	0	0	0	0%
<b>Razem</b>		<b>66</b>	<b>2 479</b>	<b>38 495 659</b>	<b>100%</b>

\*PKB na mieszkańca w cenach bieżących za 2011 r., ESA 2010, PKD 2007, według danych GUS

Liczba podregionów, gmin i ich mieszkańców na podstawie danych GUS: *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2014 r.*

Z przedstawionych w Tabeli 2 danych wynika, że dezagregacja proponowanego obszaru I, obejmującego wszystkie podregiony NTS 3 o PKB na mieszkańca poniżej 75% średniej krajowej nie byłaby celowa, gdyż w przedziałach o PKB na mieszkańca poniżej 50% średniej krajowej nie mieści się żaden z podregionów NTS 3. Dane z Tabeli 2 pokazują również, że nie jest celowa dezagregacja proponowanego obszaru VI, obejmującego podregiony NTS 3 o PKB na mieszkańca powyżej 200% średniej krajowej, gdyż w obszarze tym znajduje się tylko jeden podregion NTS 3 (m. st. Warszawa).

#### Podział na obszary dochodowe - Wariant alternatywny

Przedstawiciele Unii Metropolii Polskich wysunęli propozycję podziału kraju na sześć obszarów dochodowych odwołując się do średnich PKB per capita w Polsce i w Unii Europejskiej. Propozycja ta przedstawiona jest w Tabeli 3 (jako alternatywa dla propozycji przedstawionej w Tabeli 1).

Tabela 3. Kryteria kwalifikacji do obszaru dochodowego według propozycji Unii Metropolii Polskich

Obszar	PKB na mieszkańca w podregionie NTS 3 w relacji do PKB na mieszkańca w Polsce i Unii Europejskiej
I	0%-75% PKB RP
II	75%-100% PKB RP
III	100% PKB RP -75% PKB UE
IV	75%-100% PKB UE
V	100%-150% PKB UE

Tabele 4 i 5 przedstawiają liczbę podregionów mieszczących się w poszczególnych przedziałach PKB na mieszkańca, a także liczbę gmin i mieszkańców należących do tych podregionów bez i po uwzględnieniu zaliczenia miast na prawach powiatu niestanowiących odrębnego podregionu NTS 3 do wyższego obszaru dochodowego.

Tabela 4. Liczba podregionów, w poszczególnych przedziałach PKB na mieszkańca w stosunku do średniej krajowej i średniej w UE (bez uwzględnienia podniesienia stawek w miastach na prawach powiatu, niestanowiących odrębnego podregionu)

Obszar	Przedział PKB na mieszkańca w podregionie NTS 3 w relacji do PKB per capita w Polsce i Unii Europejskiej*	Liczba podregionów NTS 3	Liczba gmin	Mieszkańcy	
				Liczba	Procent
I	0%-75% PKB RP	26	1 200	13 180 642	34%
II	75%-100% PKB RP	24	1 014	14 259 580	37%
III	100% PKB RP -75% PKB UE	15	264	9 331 033	24%
IV	75%-100% PKB UE	0	0	0	0%
V	100%-150% PKB UE	1	1	1 724 404	4%
VI	Powyżej 150% PKB UE	0	0	0	0%
<b>Razem</b>		<b>66</b>	<b>2 479</b>	<b>38 495 659</b>	<b>100%<sup>A</sup></b>

<sup>A</sup> Różnica między wartością końcową a sumą poszczególnych składników wynika z zaokrągleń

\*PKB na mieszkańca w Polsce i UE (28 krajów) w cenach bieżących, według metodologii ESA 2010 za 2011 r. na podstawie danych Eurostatu

Liczba podregionów, gmin i ich mieszkańców na podstawie danych GUS: *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2014 r.*

Tabela 5. Liczba podregionów, w poszczególnych przedziałach PKB na mieszkańca w stosunku do średniej krajowej i średniej w UE (po uwzględnieniu podniesienia stawek w miastach na prawach powiatu, niestanowiących odrębnego podregionu)

Obszar	Przedział PKB na mieszkańca w podregionie NTS 3 w relacji do PKB per capita w Polsce i Unii Europejskiej*	Liczba podregionów NTS 3	Liczba gmin	Mieszkańcy	
				Liczba	Procent
I	0%-75% PKB RP	26	1 182	11 581 487	30%
II	75%-100% PKB RP	24	1 009	12 659 393	33%
III	100% PKB RP -75% PKB UE	15	268	9 456 711	25%
IV	75%-100% PKB UE	0	19	3 073 664	8%
V	100%-150% PKB UE	1	1	1 724 404	4%
VI	Powyżej 150% PKB UE	0	0	0	0%
<b>Razem</b>		<b>66</b>	<b>2 479</b>	<b>38 495 659</b>	<b>100%</b>

\*PKB na mieszkańca w Polsce i UE (28 krajów) w cenach bieżących, według metodologii ESA 2010 za 2011 r. na podstawie danych Eurostatu

Liczba podregionów, gmin i ich mieszkańców na podstawie danych GUS: *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2014 r.*

#### Komentarz

Jednoczesne odwoływanie się do średnich PKB per capita w Polsce i w Unii Europejskiej jest problematyczne, gdyż kategoryzacja obszarów jest przez to po pierwsze mniej czytelna, a po drugie niestabilna. Niestabilność wynika z faktu, że w kolejnych latach zmienia się relacja między PKB per

capita w Polsce i w Unii Europejskiej. Stąd, jeśli niektóre granice przedziałów kategoryzacji odniesione są do PKB per capita w Polsce, a inne do PKB per capita w UE, to w kolejnych latach zmieniają się nie tylko bezwzględne wartości granic przedziałów, lecz również proporcje między nimi. Z chwilą gdy PKB per capita Polski przekroczy 75% PKB per capita w UE (co prawdopodobnie nastąpi w perspektywie kilkunastu lat) przedstawione w Tabeli 3 kryteria kwalifikacji do obszaru dochodowego staną się technicznie wadliwe i niejednoznaczne: Obszar III w ogóle zniknie, a górna granica dochodu kwalifikującego do obszaru II stanie się wyższa od dolnej granicy obszaru IV, co oznacza, że niektóre podregiony NTS 3 będą mogły jednocześnie spełniać kryteria zaliczenia od obszaru II i IV. Powstanie zatem konieczność zmiany określonych w ustawie zasad podziału na obszary dochodowe, wg nowych zasad, które trzeba będzie uzgodnić. Tymczasem w przypadku oparcia kategoryzacji o relacje względem PKB per capita Polski, jak zaproponowano w Tabeli 1, proporcje między granicami przedziałów będą w kolejnych latach niezienne, niezależnie od zmian relacji między PKB per capita w Polsce i w UE.

## 2. Progi dla stawek podatku w poszczególnych obszarach dochodowych

Dla każdego obszaru dochodowego zostaną określone odrębne widełki wskazujące minimalną i maksymalną stawkę podatku od nieruchomości dla gruntów pozostałych oraz stawkę maksymalną dla gruntów gospodarczych zgodnie z Tabelą 6.

Tabela 6. Progi dla stawek podatku w poszczególnych obszarach dochodowych

Obszar	Przedział PKB na mieszkańca w podregionie NTS 3 w relacji do PKB per capita w Polsce	Stawki minimalne dla gruntów pozostałych		Stawki maksymalne			
				Grunty pozostałe		Grunty gospodarcze.	
		Jako % krajowej stawki referencyjnej	zł/m <sup>2</sup>	Jako % krajowej stawki referencyjnej	zł/m <sup>2</sup>	Jako % krajowej stawki referencyjnej	zł/m <sup>2</sup>
I	0%-75%	75%	0,35	375%	1,76	187,5%	0,88
II	75%-100%	100%	0,47	500%	2,35	250,0%	1,18
III	100%-125%	125%	0,59	625%	2,94	312,5%	1,47
IV	125%-150%	150%	0,71	750%	3,53	375,0%	1,76
V	150%-200%	200%	0,94	1 000%	4,70	500,0%	2,35
VI	Powyżej 200%	250%	1,18	1 250%	5,88	625,0%	2,94

W przypadku gruntów pod wodami pozostawione zostanie dotychczasowe rozwiązanie, tj. jedna ustawowa referencyjna stawka maksymalna dla wszystkich rodzajów gruntów pod wodami, niezależnie od lokalizacji w Polsce i na terenie gminy.

### *Uzasadnienie*

Progi dla stawek podatku podane w Tabeli 6 zostały określone zgodnie z następującymi zasadami:

- Jako punkt odniesienia dla ustalenia wysokości stawek przyjęto stawkę referencyjną w wysokości określonej w obwieszczeniu Ministra Finansów w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2016 r., stawki podatku dla gruntów pozostałych, tj. 0,47 zł za 1 m<sup>2</sup> powierzchni. Określona w ustawie krajową stawkę referencyjną po dokonaniu corocznej indeksacji, będzie ogłaszać Minister właściwy do spraw finansów publicznych w formie obwieszczenia.
- Wysokość stawki minimalnej dla gruntów pozostałych w danym obszarze dochodowym w stosunku do stawki referencyjnej odpowiada relacji PKB na mieszkańca do średniej krajowej, określonej jako górna granica dla danego obszaru dochodowego (z wyjątkiem obszaru VI, w

którym górna granica jest nieokreślona). Oznacza to, że proponowany poziom stawki minimalnej w poszczególnych obszarach dochodowych zmienia się z dużym przybliżeniem proporcjonalnie do zmian PKB na mieszkańca w danym obszarze dochodowym.

- c) Maksymalna stawka podatku od nieruchomości dla gruntów pozostałych stanowi zawsze określony procent krajowej stawki referencyjnej, odpowiadający (z dokładnością zaokrąglenia) pięciokrotności stawki minimalnej. Takie ustalenie wysokości stawek ustawowych ma na celu pozostawienie radom gmin możliwości prowadzenia aktywnej polityki strefowania, wymagającej znacznego zróżnicowania stawek w zależności od lokalizacji ww. gruntów.
- d) Maksymalna stawka podatku dla gruntów gospodarczych stanowi zawsze określony procent krajowej stawki referencyjnej odpowiadający (z dokładnością zaokrąglenia) połowie stawki maksymalnej dla gruntów pozostałych. Ustalenie stawki maksymalnej dla gruntów gospodarczych na określonym powyżej poziomie ma zapobiec pogłębieniu anomalii polskiego systemu opodatkowania nieruchomości, jakim jest znaczna dysproporcja między obciążeniem gospodarstw domowych i podmiotów gospodarczych podatkiem od nieruchomości. Podczas gdy na świecie gros wpływów z tego podatku pochodzi z nieruchomości mieszkaniowych, w Polsce szacuje się, że blisko 85% łącznych wpływów z podatku od nieruchomości pochodzi od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Do anomalii tej przyczynia się w znacznej mierze kwestia będąca poza zakresem regulacji przedstawianych Założeń projektu ustawy, a mianowicie wysokie stawki opodatkowania budynków gospodarczych, które są 30-krotnie wyższe od stawek dla budynków mieszkaniowych, podczas gdy na świecie różnica ta generalnie nie przekracza 10-krotności. Tym niemniej należy dołożyć starań, aby proponowane w niniejszym projekcie regulacje nie pogłębiły wspomnianej anomalii. Proponowane powyżej rozwiązanie w zakresie ustalenia wysokości stawek dla gruntów gospodarczych podyktowane jest obawą, że w przypadku gruntów gospodarczych rady gmin będą miały tendencję do ustalania stawek podatku na całym swoim obszarze bliskich stawce maksymalnej, gdyż w przypadku tej kategorii gruntów nie występuje tak silny, jak w przypadku gruntów pozostałych (mieszkaniowych), nacisk opinii mieszkańców, wymuszający miarkowanie wysokości tych stawek.

Jednocześnie w przypadku gruntów gospodarczych zrezygnowano z wprowadzenia minimalnej stawki ustawowej, jak ma to miejsce w odniesieniu do gruntów pozostałych. Poza argumentacją przytoczoną wyżej, tj. braku silnej presji na obniżanie stawek maksymalnych i tym samym konieczności ustanawiania dodatkowego mechanizmu zabezpieczającego, proponowane rozwiązanie pozostawia władzom gmin istniejącą obecnie swobodę ustalania stawek podatku od gruntów gospodarczych na dowolnie niskim poziomie, co jest istotne z punktu widzenia realizowanej polityki gminnej: chęci przyciągnięcia nowych inwestorów, pobudzenia rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, udzielenia wsparcia dla nowych inwestycji i in.

Wprowadzenie dla gruntów pozostałych stawek maksymalnych i minimalnych (widełki), pod warunkiem ustalenia stawki minimalnej na poziomie uwzględniającym lokalny stopień zamożności oraz przyjęcia dużej rozpiętości między stawką minimalną a maksymalną wydaje się pragmatycznym rozwiązaniem. Pozwoli to w znacznym stopniu wykorzystać strefowanie stawek podatku jako narzędzie zarządzania przestrzenią i mobilizacji dochodów gminy, przy ograniczeniu ryzyk występujących przy swobodzie kształtowania stawek przez rady gmin, takich jak: ryzyko ustępowania przed naciskami mieszkańców na obniżanie stawek, ryzyko stosowania polityki „dumpingu podatkowego”, ryzyko niepohamowanego fiskalizmu.

Nadrzędnym celem proponowanych modyfikacji systemu podatku od nieruchomości gruntowych jest kształtowanie ładu przestrzennego na terytorium gmin. W przypadku gruntów pod wodami stosowanie

mechanizmu nie jest zasadne. Lokalizacja ww. gruntów wynika w dużej mierze z naturalnego ukształtowania terenu a nie realizowanej polityki przestrzennej.

#### **Wariant alternatywny – rezygnacja ze stawek minimalnych dla gruntów pozostałych**

Przedstawiciele Unii Metropolii Polskich zaproponowali uwzględnienie jako wariantu alternatywnego, wprowadzenia jedynie stawek maksymalnych podatku dla poszczególnych kategorii nieruchomości gruntowych.

##### Komentarz

Przy braku stawki minimalnej istnieje ryzyko, że władze wielu gmin będą nadmiernie ustępować pod naciskami mieszkańców na obniżanie stawek podatku. Stąd ustanowienie, dla gruntów pozostałych, zarówno stawki maksymalnej jak i minimalnej na poziomie uwzględniającym lokalny stopień zamożności oraz przyjęcie dużej rozpiętości przedziału stawek pozwoli, naszym zdaniem, w znacznym stopniu optymalnie wykorzystać strefowanie stawek podatku jako narzędzie zarządzania przestrzenią i mobilizacji dochodów gminy. W przypadku gruntów gospodarczych i pod wodami ryzyko presji mieszkańców na obniżenie stawek nie występuje, stąd brak tu przesłanek za wprowadzaniem stawek minimalnych.

#### **Wariant alternatywny – ustalenie stawek maksymalnych dla gruntów pozostałych i gospodarczych na znacznie wyższym poziomie**

Biuro Unii Metropolii Polskich proponuje uwzględnienie wariantu istotnego zwiększenie maksymalnych stawek podatku od nieruchomości gruntowych w każdym obszarze dochodowym. Zdaniem Biura punktem wyjścia dla określenia maksymalnych stawek referencyjnych dla poszczególnych obszarów dochodowych powinno być ustalenie stawki dla najuboższego obszaru dochodowego, tj. grupującego podregiony wykazujące najniższą wielkością PKB na mieszkańca. Przykładowo, dla podregionu przemyskiego, jako stawkę maksymalną gruntu pozostałego warto rozważyć 4 zł za m<sup>2</sup>, tj. ok. 8,5-krotność obecnej stawki referencyjnej dla tych gruntów (0,47 zł za m<sup>2</sup>). Przyjmując, że właściciel mieszkania w budynku wielorodzinnym płaci za 15 m<sup>2</sup>, podatek wyniósłby 60 zł rocznie. Roczna kwota podatku – po maksymalnej podwyżce – stanowiłaby 2% średniej miesięcznej pensji w Przemysłu. Dla pozostałych pięciu obszarów dochodowych wysokość stawki maksymalnej powinna zostać zwielokrotniona proporcjonalnie do PKB.

W Warszawie, gdzie PKB per capita jest ponad 5-krotnie wyższe niż w podregionie przemyskim, stawka podatku dla gruntu pozostałego mogłaby być 5-krotnie większa, tj. 20 zł za m<sup>2</sup>. Dla właściciela mieszkania w wysokim budynku w Warszawie wiązałoby się to z podatkiem w wysokości 300 zł rocznie (przy stawce maksymalnej).

Tabela 7 przedstawia przykładowe wielkości stawek podatkowych dla gruntów pozostałych i gospodarczych dopasowane do omówionej wyżej propozycji Biura UMP, dla proponowanego przez Biuro UMP podziału na obszary dochodowe.

Tabela 7. Progi dla stawek podatku w poszczególnych obszarach dochodowych po dokonaniu istotnego podwyższenia stawek maksymalnych

Obszar	Przedział PKB na mieszkańca w podregionie NTS 3 w relacji do PKB na mieszkańca w Polsce i Unii Europejskiej	Stawki maksymalne			
		Grunty pozostałe		Grunty gospodarcze.	
		Jako % krajowej stawki referencyjnej	zł/m <sup>2</sup>	Jako % krajowej stawki referencyjnej	zł/m <sup>2</sup>
I	0%-75% PKB RP	851%	4,00	426%	2,00
II	75%-100% PKB RP	1064%	5,00	532%	2,50
III	100% PKB RP -75% PKB UE	2340%	11,00	1170%	5,50

IV	75%-100% PKB UE	2979%	14,00	1489%	7,00
V	100%-150% PKB UE	4255%	20,00	2128%	10,00
VI	Powyżej 150% PKB UE	5319%	25,00	2660%	12,50

Maksymalne stawki dla gruntów gospodarczych określono na poziomie 50% stawek dla gruntów pozostałych.

#### Komentarz

Celem modyfikacji podatku od nieruchomości gruntowych jest dostarczenie władzom gmin skutecznego narzędzia do prowadzenia polityki ekonomiczno-urbanistycznej. Żeby instrument ten zaczął działać, konieczne jest podwyższenie ustawowych maksymalnych stawek podatkowych. Jednakże propozycja bardzo drastycznego zwiększenia stawek maksymalnych może okazać się przeciwnie skuteczna. Może spowodować odrzucenie projektu na wczesnym etapie, z obawy przed wywoływaniem niepokoju mieszkańców. W przypadku uchwalenia ustawy w tym kształcie należy także liczyć się ze wzmożoną presją mieszkańców na obniżanie stawek podatkowych dla gruntów pozostałych (mieszkaniowych), co zaburzy efektywne wykorzystanie proponowanego mechanizmu. Ustalenie maksymalnych stawek podatku od nieruchomości dla gruntów gospodarczych na bardzo wysokim poziomie może przyczynić się natomiast do pogłębienia anomalii, jaką jest nadmierne obciążenie podmiotów gospodarczych podatkiem od nieruchomości. W przypadku tego rodzaju gruntów nie występuje bowiem silna presja środowiska na obniżanie stawek, co ma miejsce w odniesieniu do gruntów mieszkaniowych. Bardzo prawdopodobne jest zatem, że stosowane przez rady gmin stawki dla gruntów gospodarczych będą oscylowały w granicach dopuszczalnych maksymalnych stawek referencyjnych. Z kolei, gdyby ustalić stawki podatku od nieruchomości gruntowych gospodarczych na poziomie wielokrotnie niższym niż dla gruntów pozostałych (głównie mieszkaniowych) wzbudziłoby to niezrozumienie społeczne i silny opór mieszkańców.

#### **Wariant alternatywny – zróżnicowanie stawek maksymalnych dla gruntów pod wodami**

Przedstawiciele Unii Metropolii Polskich zaproponowali uwzględnienie wariantu ustalenia dla poszczególnych obszarów dochodowych zróżnicowanych maksymalnych stawek podatku dla wszystkich rodzajów nieruchomości gruntowych, tj. gruntów pozostałych, gospodarczych oraz pod wodami.

#### Komentarz

Różnicowanie stawek maksymalnych podatku dla gruntów pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych w zależności od ich lokalizacji w kraju i na obszarze gminy jest możliwe, lecz nie wydaje się by mogło przynieść jakichś znaczących istotnych korzyści. Celem postulowanych zmian urbanistycznych nie jest zarządzanie położeniem zbiorników wodnych, których lokalizacja niejednokrotnie wynika z naturalnego ukształtowania terenu. Proponowany w Założeniach projektu ustawy mechanizm stosowania stawek podatku od nieruchomości gruntowych dla zarządzania przestrzenią miejską powinien mieć zastosowanie do gruntów pozostałych (a więc głównie mieszkaniowych) oraz gospodarczych. To w przypadku tych rodzajów gruntów niejednokrotnie dochodzi do spekulacji (przetrzymywania niezagospodarowanych gruntów w oczekiwaniu na wzrost ich wartości), skutkującej suburbanizacją (rozlewaniem się miast) i chaosem przestrzennym. Z punktu widzenia generowania dochodów fiskalnych podatek ten ma marginalne znaczenie: dochody z tego podatku stanowią niespełna 0,1% wpływów podatku od nieruchomości gruntowych, czyli niespełna 0,05% (pół promila) dochodów własnych gmin.

### **3. Ustalenie wyższych stawek w miastach na prawach powiatu niestanowiących odrębnego podregionu NTS 3**

W przypadku miast na prawach powiatu niestanowiących odrębnego podregionu NTS 3, progi dla stawek podatku od nieruchomości gruntowych pozostałych i gospodarczych zostaną określone w wysokości obowiązującej w obszarze dochodowym wyższym o jeden poziom w stosunku do obszaru, do którego należy macierzysty podregion NTS 3.

#### ***Uzasadnienie***

W przypadku miast na prawach powiatu, niestanowiących odrębnego podregionu NTS 3 (tj. 60 miast), uzależnienie wartości progów stawek podatku od nieruchomości gruntowych od PKB na mieszkańca w całym podregionie NTS 3 może spowodować zniżenie wartości tych progów w stosunku do potrzeb związanych z prowadzeniem aktywnego zarządzania przestrzenią oraz potrzebami dochodowymi. W miastach tych częściej niż w mniejszych gminach występuje spekulacyjne przetrzymywanie niezagospodarowanych gruntów o znacznej wartości oraz zjawisko suburbanizacji - rozlewania się miast, prowadząc tym samym do chaosu przestrzennego. Można również przypuszczać, że miasta na prawach powiatu posiadają z reguły PKB na mieszkańca istotnie przekraczające średnią dla podregionu, w którym są zlokalizowane. Stąd zasadnym jest odrębne podejście do tego typu jednostek administracyjnych i zakwalifikowanie ich do wyższego o jeden poziom obszaru dochodowego, co będzie wiązać się ze zwiększeniem pułapów stawek podatkowych.

#### **4. Obowiązek wyodrębnienia minimum dwóch stref podatkowych na obszarze gminy dla gruntów pozostałych**

Rady gmin będą zobowiązane do wyodrębnienia minimum dwóch stref podatkowych na swoim obszarze dla gruntów pozostałych, uwzględniając kryterium lokalizacji, z jednoczesnym pozostawieniem możliwości różnicowania stawek podatkowych dla wszystkich kategorii gruntów z uwzględnieniem dotychczas obowiązujących kryteriów (w szczególności lokalizacja, rodzaj prowadzonej działalności, rodzaj zabudowy, przeznaczenie i sposób wykorzystywania gruntu, Por. art. 5 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych).

W przypadku gruntów gospodarczych nie będzie obowiązku strefowania stawek podatku, lecz zostanie utrzymana istniejąca już obecnie możliwość strefowania.

#### ***Uzasadnienie***

Wykorzystanie podatku od nieruchomości gruntowych jako instrumentu gospodarowania przestrzenią wymaga aktywnego różnicowania stawek podatku w zależności od lokalizacji. Nowelizacja ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w roku 2002 wprowadziła możliwość strefowania przez gminy stawek podatku od gruntów. Jak dotąd, niespełna 10 z blisko 2500 gmin w Polsce korzysta z takiej możliwości. Czynnikiem zniechęcającym do strefowania stawek podatku są obecnie niskie stawki maksymalne. Proponowane znaczne podniesienie stawek maksymalnych i pozostawienie dużej rozpiętości między stawkami minimalnymi i maksymalnymi stworzy przestrzeń dla strefowego zróżnicowania stawek przez gminy. Wprowadzenie obowiązku wyodrębnienia minimum dwóch stref podatkowych na obszarze gminy dla gruntów pozostałych będzie stymulować gminy do aktywnego myślenia o wykorzystaniu tego narzędzia do gospodarowania przestrzenią, bez niepotrzebnej ingerencji ustawowej, która ograniczałaby ich swobodę w tym zakresie (tj. narzucałaby określony sposób przeprowadzenia procesu).

Przewiduje się jednocześnie wydanie przez Ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa fakultatywnych wytycznych,

które stanowią będą metodologiczne wsparcie dla gmin w procesie strefowania podatku od nieruchomości gruntowych.

#### **5. Zmiana zasad ujmowania dochodów z podatku od gruntów dla celów części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej**

Przy określaniu wysokości części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej (ujmowania dochodów z tego tytułu we wskaźnikach G i Gg), dla obliczenia dochodu gminy, stanowiącego podstawę wyliczania wskaźnika G (dochody podatkowe na 1 mieszkańca w gminie) oraz wskaźnika Gg (dochody podatkowe na 1 mieszkańca we wszystkich gminach w kraju), jako dochody gminy z tytułu podatku od nieruchomości gruntowych przyjmowane będą następujące wartości:

Dla gruntów pozostałych i gospodarczych większa z dwóch wartości:

- (i) Teoretyczny dochód gminy, wynikający z przyjętego podziału na strefy podatkowe i określonych dla poszczególnych stref stawek podatku od gruntów pozostałych i gospodarczych – bez uwzględniania ewentualnych przyznanych przez gminę zwolnień w ramach aktów prawa miejscowego;
- (ii) Hipotetyczny dochód, jaki gmina by uzyskała, gdyby w stosunku do wszystkich gruntów pozostałych i gospodarczych zastosować stawkę w wysokości dwukrotności stawki minimalnej dla gruntów pozostałych obowiązującą w danym obszarze dochodowym.

#### ***Uzasadnienie***

W obecnym systemie jako dochody podatkowe z tytułu podatku od nieruchomości gruntowych dla potrzeb wyliczania wskaźników G i Gg przyjmuje się teoretyczne dochody, jakie gmina uzyskałaby przy zastosowaniu maksymalnych stawek, niezależnie od tego, jakie stawki faktycznie są przez nią stosowane. Oznacza to, że ustalenie stawek podatku od nieruchomości poniżej stawki maksymalnej powoduje określone straty dla gminy przy obliczeniu należności i zobowiązań w ramach części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej, dla których wskaźniki te mają zastosowanie. Takie rozwiązanie nie może zostać utrzymane w przypadku wprowadzenia proponowanych w Założeniach rozwiązań. Obowiązek strefowania stawek dla gruntów pozostałych wewnątrz gminy (wyodrębnienia minimum dwóch stref podatkowych) oznacza bowiem, że rada gminy nie może obciążyć wszystkich gruntów pozostałych stawką maksymalną. Nie chodzi również o to, by rady gmin w poszczególnych strefach ustalały stawki podatku od gruntów na poziomie zbliżonym do stawki maksymalnej, ale o takie różnicowanie ich poziomu by zapewnić stymulowanie pożądanych zachowań przestrzennych.

#### **Wariant alternatywny – Pełne wyłączenie dochodów z podatku od nieruchomości gruntowych przy wyliczaniu wskaźnika „G”**

Biuro Unii Metropolii Polskich zaproponowało dalej idące rozwiązanie polegające na całkowitym wyłączeniu dochodów z podatku od nieruchomości gruntowych przy wyliczaniu wskaźnika „G”. Biuro UMP argumentuje, że Gminy muszą mieć maksymalną swobodę operowania stawkami podatku od nieruchomości gruntowych, bez obawy, że na skutek podjętych decyzji poniosą straty, np. w subwencji wyrównawczej czy w powiększonym „Janosikowym”. Podatek od lokalizacji gruntu powinien być narzędziem optymalizacji urbanistyczno-ekonomicznej gminy. Korzyścią z wprowadzenia tego podatku jest możliwość ograniczania wydatków gmin a nie zwiększenie dochodów. Ze względu na cele, jakim ma służyć podatek od lokalizacji gruntu – powinien on zostać wyłączony z zakresu pojęcia „dochody podatkowe”, przy obliczania wskaźnika „G”.

Zgodnie z sugestią Biura Unii Metropolii Polskich należy rozważyć zmianę art. 20 ust. 3 pkt. 1



poprzez dodanie po przecinku zapisu „z wyłączeniem art. 5 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych”.

#### Komentarz

Wliczenie dochodów z podatku od nieruchomości gruntowych do wskaźnika „G” nie podważa oddziaływania tego podatku na decyzje właścicieli nieruchomości dotyczące wykorzystania terenu. Jeśli twierdzi się, że celem rekomendowanych zmian jest wykorzystanie stawek podatku od nieruchomości gruntowych do oddziaływania na kształt zabudowy nie zaś znaczne zwiększenie dochodów gmin, to tym bardziej nie ma powodu, dla którego bogatsze gminy nie mogłyby podzielić się osiągniętym przy okazji działania mechanizmu dodatkowym dochodem z gminami biedniejszymi.

### **6. Możliwość złagodzenia obciążeń z tytułu nakładania się opłat z podatku od nieruchomości gruntowych z opłatami rocznymi za użytkowanie wieczyste.**

W przypadku terenów oddanych w użytkowanie wieczyste rada gminy będzie mogła pojąć uchwałę, że opłatę roczną z tytułu użytkowania wieczystego wlicza się w poczet należnej do zapłaty kwoty z tytułu podatku od nieruchomości gruntowych, do wysokości limitu określonego jako procent tego podatku (od 0 do 100%). Wskazany procent zostanie każdorazowo określony przez radę gminy, przy czym zakłada się fakultatywność takiego rozwiązania w zależności od autonomicznej decyzji władz danej gminy podjętej po analizie warunków panujących na jej terenie, tj. m.in. czy na jej obszarze zostało wyodrębnione użytkowanie wieczyste, jaki procent gruntów obejmuje, jakie byłyby skutki dla budżetu gminy z tytułu wdrożenia rozwiązania i in. Rozwiązanie będzie miało zastosowanie do wszystkich rodzajów gruntów, oddanych w użytkowanie wieczyste, tj. nie tylko tych stanowiących własność danej gminy, ale również znajdujących się w jej granicach administracyjnych gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa.

#### ***Uzasadnienie***

Użytkownicy nieruchomości na terenach oddanych w użytkowanie wieczyste są obciążeni zarówno opłatą z tytułu użytkowania wieczystego gruntu, jak i podatkiem od nieruchomości gruntowych. Biorąc pod uwagę wyjątkowe zjawisko nałożenia się obciążeń z dwóch powyższych tytułów rada gminy będzie mogła złagodzić skutki nakładania się obciążeń poprzez wprowadzenie zasady, że należny podatek od nieruchomości gruntowej jest obniżany o kwotę należnej opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste, do wysokości ustalonego przez radę gminy limitu określonego jako procent tego podatku (od 0 do 100%). Decyzja gmin w tym zakresie nie spowoduje ubytku dochodów budżetu państwa (Skarbu Państwa) z tytułu oddania w użytkowanie wieczyste należących doń gruntów.

Złagodzenie skutków nakładania się ww. obciążeń będzie mogło dotyczyć zarówno gospodarstw domowych, jak i podmiotów gospodarczych w zależności od autonomicznej decyzji władz poszczególnych gmin.

#### **Wariant alternatywny – pomniejszanie kwoty rocznej opłaty za użytkowanie wieczyste o kwotę zapłaconego podatku od gruntu**

Biuro Unii Metropolii Polskich wysunęło propozycję, aby dla nieruchomości gruntowych oddanych na cele mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej i innych celów publicznych oraz działalność sportową kwota zapłaconego podatku od nieruchomości pomniejszała kwotę rocznej opłaty za użytkowanie wieczyste zgodnie z przedstawioną poniżej propozycją sformułowania prawnego:

Dodanie w artykule 72 ustawy o gospodarce nieruchomościami ustępu 4 w brzmieniu: Dla

nieruchomości gruntowych określonych w art. 72 ust. 3 pkt. 4 ustawy [*Ustawy o gospodarce nieruchomościami*] kwotę zapłaconego podatku od nieruchomości, zalicza się na poczet opłaty za użytkowanie wieczyste.

#### Komentarz

Zastosowanie proponowanego rozwiązania jedynie do gruntów mieszkaniowych z pominięciem gruntów oddanych na cele prowadzenia działalności gospodarczej wydaje się nie mieć uzasadnienia. Rozwiązanie takie sprzyja pogłębieniu wspomianej wyżej anomalii jaką jest nieproporcjonalnie wysokie opodatkowanie nieruchomości gospodarczych w Polsce w stosunku do opodatkowania nieruchomości mieszkaniowych.

Pomniejszenie rocznej opłaty za użytkowanie wieczyste o kwotę zapłaconego podatku od nieruchomości gruntowych nie byłoby neutralne dla budżetu państwa. Zgodnie bowiem z regulacjami Kodeksu cywilnego w użytkowanie wieczyste może zostać oddana nieruchomość gruntowa stanowiąca własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego bądź związków JST. Ze względu na negatywne skutki finansowe dla budżetu państwa, wdrożenie proponowanych rozwiązań mogłoby być utrudnione, a nawet niemożliwe.

### **III. Obowiązujące rozwiązania prawne**

W Polsce grunty mogą podlegać opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości, podatkiem rolnym bądź podatkiem leśnym. Zmiany proponowane w niniejszych Założeniach dotyczą jedynie opodatkowania gruntów podatkiem od nieruchomości.

#### 1. Zasady ustalania stawek podatku od nieruchomości gruntowych

Art. 217 Konstytucji stanowi, że nakładanie podatków, innych danin publicznych, określenie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Jednocześnie artykuł 168 Konstytucji nadaje jednostkom samorządu terytorialnego prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Władztwo podatkowe i wynikające z niego uprawnienia JST zostają określone w ustawach normujących poszczególne podatki i opłaty lokalne.

Kwestie opodatkowania gruntów podatkiem od nieruchomości reguluje w Polsce ustawa o podatkach i opłatach lokalnych. Ustawa ta, w artykule 5 ust. 1 wyodrębnia trzy kategorie nieruchomości gruntowych dla celów podatkowych, tj. grunty pozostałe (głównie mieszkaniowe), gospodarcze oraz pod wodami (Por. Wykaz skrótów). Dla każdej z tych kategorii ustawa określa maksymalną stawkę podatku, która podlega corocznej zmianie w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi inflacji za pierwsze półrocze roku poprzedzającego zmianę i jest ogłaszana w drodze obwieszczenia przez Ministra właściwego do spraw finansów publicznych<sup>5</sup>. Maksymalne stawki podatku dla określonych kategorii nieruchomości gruntowych są niskie i takie same w całym kraju (bez względu na lokalizację). Nie uwzględniają znacznego regionalnego zróżnicowania dochodów podatników ani poziomu wydatków gminnych. Maksymalne stawki podatku od nieruchomości gruntowych na 2016 r. kształtują się następująco:

---

<sup>5</sup> Obwieszczenie Ministra Finansów w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych.

Tabela 8. Wysokość maksymalnych stawek podatku od nieruchomości na 2016 r. dla poszczególnych rodzajów gruntów

Przedmiot opodatkowania	Rodzaj gruntów	stawka
Grunty	związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków	<b>0,89</b> zł od 1 m <sup>2</sup> powierzchni
	pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych	<b>4,58</b> zł od 1 ha powierzchni
	pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	<b>0,47</b> zł od 1 m <sup>2</sup> powierzchni

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 5 sierpnia 2015 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2016 r. – Monitor Polski rok 2015 poz. 735

Rady gmin, w drodze uchwały ustalają wysokość stawek podatkowych dla określonych kategorii gruntów położonych w ich obszarze administracyjnym, z tym że ustalone przez nie stawki nie mogą przekroczyć stawek maksymalnych na dany rok, wskazanych w Obwieszczeniu Ministra Finansów. Podatek wymierzany jest od powierzchni nieruchomości (przemnożenie podstawy opodatkowania przez stawkę podatkową).

## 2. Różnicowanie stawek podatkowych dla nieruchomości gruntowych

Obowiązujące przepisy prawne (art. 5 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych) pozwalają radom gmin różnicować wysokość stawek podatkowych dla poszczególnych kategorii gruntów na ich obszarze, uwzględniając w szczególności lokalizację, rodzaj prowadzonej działalności, rodzaj zabudowy, przeznaczenie i sposób wykorzystywania gruntu.

W praktyce, ze względu na niską wysokość stawek maksymalnych, jedynie niewielki odsetek gmin (niespełna 0,5%) dokonuje różnicowania stawek na swoim terenie uwzględniając kryterium lokalizacji gruntu.

## 3. Ujęcie dochodów z podatku od nieruchomości we wskaźniku G oraz Gg

Przy wyliczaniu wskaźnika dochodów podatkowych na mieszkańca w gminie, zwanego wskaźnikiem „G”, stanowiącego podstawę do określenia części wyrównawczej i wpłat na część równowążącą subwencji ogólnej oraz referencyjnego wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin „Gg” uwzględnia się m.in. dochody z tytułu podatku od nieruchomości. Przy kalkulacji tych dochodów ujmuje się nie tylko faktycznie uzyskane przez gminy wpływy do budżetu z tego tytułu, lecz dodaje się do nich kwotę ubytku dochodu wynikającego z obniżenia ustawowych, maksymalnych stawek podatkowych oraz skutki finansowe wynikające z zastosowania, przewidzianych w przepisach prawa podatkowego, ulg podatkowych i ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, o czym stanowi art. 32 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Innymi słowy, do kalkulacji wskaźników G i Gg uwzględnia się nie poziom faktycznie uzyskanych dochodów z tytułu podatku od nieruchomości, lecz wysokość dochodów z tego tytułu przy założeniu ustalenia na całym terytorium

gminy stawek podatkowych równych stawkom maksymalnym i nieudzielenia jakichkolwiek ulg podatkowych i ulg w spłacie zobowiązań podatkowych.

#### 4. Kwestia nakładania się obciążeń z tytułu podatku od nieruchomości gruntowych oraz opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego

Artykuł 3 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych stanowi, że podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące użytkownikami wieczystymi gruntów<sup>6</sup>.

W związku z powyższym właściciele nieruchomości (np. budynków, lokali mieszkalnych) położonych na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste, z tytułu ww. gruntów płacą dwuelementową daninę, na którą składa się zarówno podatek od nieruchomości gruntowych, jak i opłata roczna z tytułu użytkowania wieczystego (opłata o charakterze cywilnoprawnym). Daniny te są oparte na innych podstawach prawnych oraz spełniają odrębne funkcje ekonomiczne. Z punktu widzenia ich płatników, tj. głównie mieszkańców i podmiotów gospodarczych dochodzi jednak do nałożenia się obciążeń związanych z wykorzystaniem tego samego gruntu.

## **IV. Zakres przewidywanej regulacji i zasadnicze kwestie wymagające uregulowania**

### **1. Zakres zmian regulacyjnych**

A. Zakres zmian regulacyjnych obejmuje nowelizację następujących aktów prawnych w randze ustawy:

1) Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych, w zakresie:

- Wprowadzenia definicji legalnej produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca, podregionu NTS 3 oraz krajowej stawki referencyjnej wraz z ustaleniem jej wysokości.
- Ustalenia podziału kraju na sześć obszarów dochodowych i wskazania kryterium ich wyodrębnienia (relacja PKB na mieszkańca w podregionie NTS 3 do PKB na mieszkańca w kraju).
- Ustalenia zasad podwyższania stawek podatkowych w miastach na prawach powiatu, niestanowiących odrębnego podregionu NTS 3.
- Ustawowego upoważnienia Ministra właściwego do spraw finansów publicznych do corocznego wydania rozporządzenia, w którym zaliczy każdą gminę do określonego obszaru dochodowego, kierując się kryteriami wskazanymi w ustawie.
- Wskazania nowych zasad ustalania stawek podatkowych dla gruntów pozostałych i gospodarczych (wskazanie relacji względem krajowej stawki referencyjnej).
- Określenia wysokości maksymalnych i minimalnych stawek podatku (widełek) dla gruntów pozostałych oraz stawek maksymalnych dla gruntów gospodarczych.
- Ustawowego upoważnienia Ministra właściwego do spraw finansów publicznych do ogłoszenia górnych i dolnych granic stawek kwotowych podatku dla każdego obszaru dochodowego dla gruntów pozostałych i górnych granic stawek kwotowych dla

---

<sup>6</sup> Zgodnie z art. 232 Kodeksu cywilnego w użytkowanie wieczyste mogą zostać oddane grunty stanowiące własność Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków.

gruntów gospodarczych oraz wielkości krajowej stawki referencyjnej na każdy rok podatkowy z uwzględnieniem wysokości inflacji.

- Wprowadzenia obowiązku wyodrębnienia na obszarze gminy co najmniej dwóch stref podatkowych dla gruntów pozostałych, uwzględniając ich lokalizację, z jednoczesnym pozostawieniem radom gmin możliwości różnicowania stawek podatkowych dla nieruchomości gruntowych według dotychczasowych kryteriów.
- Wprowadzenia możliwości złagodzenia obciążeń z tytułu nakładania się opłat z podatku od nieruchomości gruntowych z opłatami rocznymi za użytkowanie wieczyste poprzez dodanie przepisu stanowiącego, że rada gminy może podjąć uchwałę o wliczeniu ustalonej na dany rok opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu w poczet należnej do zapłaty na dany rok podatkowy kwoty z tytułu podatku od nieruchomości gruntowych, jako określony procent tego podatku (od 0 do 100%), ustalany każdorazowo w powyższej uchwale.

2) Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w zakresie:

- Zmiany ujęcia dochodów z podatku od nieruchomości gruntowych w kalkulacji wskaźnika G oraz referencyjnego wskaźnika Gg.

Określenie terminu wejścia w życie proponowanych zmian.

B. Proponowane w niniejszych Założeniach projektu ustawy rozwiązania będą zawierały przepisy upoważniające Ministra właściwego do spraw finansów publicznych do corocznego wydania:

- **rozporządzenia** w zakresie zaliczenia każdej gminy w Polsce do jednego z sześciu obszarów dochodowych, według kryterium relacji PKB na mieszkańca w podregionie NTS 3, w którym leży gmina do PKB na mieszkańca w kraju (z uwzględnieniem zaliczenia miast na prawach powiatu, niestanowiących odrębnego podregionu NTS 3 do wyższego obszaru dochodowego niż wynikałoby to z wysokości przyjętej relacji dla ich macierzystego NTS 3), a także
- **obwieszczenia** dotyczącego ustalenia wysokości maksymalnych i minimalnych stawek podatkowych dla nieruchomości gruntowych pozostałych i maksymalnych stawek podatkowych dla gruntów gospodarczych, należących do poszczególnych obszarów dochodowych oraz wielkości krajowej stawki referencyjnej w zależności od wysokości inflacji.

Powyższe elementy mogłyby znaleźć się w wydawanym obecnie Obwieszczeniu Ministra Finansów w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w poszczególnych latach, po zmodyfikowaniu nazwy Obwieszczenia.

C. Nowe rozwiązania umożliwią Ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, po konsultacjach z innymi organami i instytucjami, opracowanie wytycznych dobrych praktyk (rekomendacji) w zakresie ustanawiania stref podatkowych na obszarze gminy (Poradnik dla gmin w zakresie ustanawiania strefowania), który mógłby zostać zamieszczony na stronie właściwego Ministerstwa oraz przesłany władzom wszystkich gmin w kraju.

Propozycja rozwiązań regulacyjnych nie zakłada zmian w zakresie opodatkowania gruntów podatkiem rolnym oraz leśnym. Nie modyfikuje również obowiązujących rozwiązań w zakresie ustawowych wyłączeń i zwolnień z podatku od nieruchomości.

## 2. Zakres podmiotowy ustawy

Projektowana ustawa oddziaływać będzie na następujące podmioty:

- a) Gminy (2 478), w tym miasta na prawach powiatu niestanowiące odrębnego podregionu NTS 3 (60 miast);
- b) Mieszkańcy;
- c) Podmioty gospodarcze;
- d) Organizacje pożytku publicznego, zajmujące grunty na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego.

## 3. Zasadnicze kwestie wymagające uregulowania

1. W ustawie o podatkach i opłatach lokalnych

### 1) Wprowadzenie definicji produktu krajowego brutto (PKB) na jednego mieszkańca

#### Propozycja

W art. 1a ust. 1. zdefiniowanie pojęcia produktu krajowego brutto (PKB) na jednego mieszkańca, poprzez które należałoby rozumieć średnią wartość produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca w cenach bieżących według metodologii ESA 2010 i klasyfikacji PKD 2007 ogłoszoną przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego za rok poprzedzający o 4 lata rok, na który ustalane są stawki podatku od nieruchomości.

#### Uzasadnienie

Proponowana nowelizacja przepisów ustawy zakłada podział kraju na 6 obszarów dochodowych pod względem wysokości relacji PKB na mieszkańca w podregionie NTS 3 do PKB per capita w kraju, stąd konieczność wyodrębnienia definicji tej kategorii ekonomicznej. Dane na temat wielkości PKB na mieszkańca w podziale na podregiony NTS 3 prezentowane są przez GUS z trzyletnim opóźnieniem, tzn. na początku 2015 r. dostępne są wielkości za 2012 r., stąd też doprecyzowanie przepisu w tym zakresie. Definicja legalna niniejszej kategorii powinna znaleźć się w art. 1a ustawy, zawierającym katalog pojęć ustawowych.

### 2) Wprowadzenie definicji podregionu NTS 3

#### Propozycja

W art. 1 a ust. 1. zdefiniowanie pojęcia podregionu NTS 3, poprzez które należałoby rozumieć poziom terytorialnego podziału kraju na podregiony, grupujące powiaty.

#### Uzasadnienie

Najmniejszymi jednostkami, dla których dysponujemy stałymi oficjalnymi danymi dotyczącymi PKB na mieszkańca są podregiony NTS 3, których począwszy od 1 stycznia 2015 r. jest w Polsce 72. Zgodnie z istotą proponowanych rozwiązań podział kraju na 6 obszarów dochodowych dla potrzeb ustalenia progów stawek podatku od gruntów pozostałych i gospodarczych następuje w oparciu o dane dotyczące PKB na mieszkańca w poszczególnych podregionach NTS 3, stąd konieczność zdefiniowania tej jednostki podziału terytorialnego.

Wprowadzona definicja legalna powinna być zgodna z obowiązującymi aktami prawnymi w tym zakresie, w szczególności z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS) [Dz.U. z 2000 r., nr 58, poz. 685] oraz rozporządzeniami je zmieniającymi, w tym z

Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2014 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS), wydanymi na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. z 2012 r. poz. 591, z późn. zm.). Definicja legalna niniejszej kategorii powinna znaleźć się w art. 1a ustawy, zawierającym katalog pojęć ustawowych.

### **3) Wprowadzenie definicji krajowej stawki referencyjnej**

#### Propozycja

W art. 1 a ust. 1 zdefiniowanie pojęcia krajowej stawki referencyjnej, służącej obliczeniu wysokości maksymalnej i minimalnej stawki podatku od gruntów pozostałych oraz maksymalnej stawki podatku dla gruntów gospodarczych, a także ustalenie jej wysokości na poziomie maksymalnej stawki podatku dla gruntów pozostałych określonej obecnie w obwieszczeniu Ministra Finansów w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2016 r., w wysokości 0,47 zł za 1 m<sup>2</sup>.

#### Uzasadnienie

Potrzeba wprowadzenia definicji legalnej krajowej stawki referencyjnej podyktowana jest względami porządkowymi. Do definicji tej będą odwoływać się dalsze przepisy zmodyfikowanej ustawy. Zamieszczenie niniejszej kategorii jest także konieczne ze względu na zrozumienie przejrzystości mechanizmu ustalania wysokości stawek podatkowych. Definicja niniejszej kategorii powinna znaleźć się w art. 1a ustawy, zawierającym katalog pojęć ustawowych.

### **4) Wprowadzenie podziału kraju dla celów opodatkowania nieruchomości gruntowych pozostałych i gospodarczych na 6 obszarów dochodowych według kryterium wysokości PKB na mieszkańca w podregionie NTS 3 w relacji do krajowego PKB na mieszkańca. Zakwalifikowanie każdej gminy w Polsce do jednego z sześciu obszarów dochodowych.**

#### Propozycja

Uzupełnienie ustawy o regulacje stanowiące, że ustala się 6 obszarów dochodowych, do których zalicza się gminy w zależności od wysokości relacji PKB na mieszkańca w podregionie NTS 3, do którego należy gmina, do średniego PKB na mieszkańca w Polsce:

Do pierwszego obszaru dochodowego zalicza się gminy, leżące w podregionach NTS 3, dla których wynik relacji zawiera się w przedziale <0% - 75%)

Do drugiego obszaru dochodowego zalicza się gminy, leżące w podregionach NTS 3, dla których wynik relacji zawiera się w przedziale <75%-100%).

Do trzeciego obszaru dochodowego zalicza się gminy, leżące w podregionach NTS 3, dla których wynik relacji zawiera się w przedziale <100%-125%).

Do czwartego obszaru dochodowego zalicza się gminy, leżące w podregionach NTS 3, dla których wynik relacji zawiera się w przedziale <125%-150%).

Do piątego obszaru dochodowego zalicza się gminy, leżące w podregionach NTS 3, dla których wynik relacji zawiera się w przedziale <150%-200%).

Do szóstego obszaru dochodowego zalicza się gminy, leżące w podregionach NTS 3, dla których relacja ta jest równa 200% bądź wyższa.

Należy uregulować kwestie technicznych aspektów zaliczania podregionów NTS 3 do określonych obszarów dochodowych. Należy założyć, że przedział dopuszczalnych wartości jest lewostronnie zamknięty, tzn. gdy ww. relacja wynosi 74,9%, podregion (a więc gminy zlokalizowane na jego obszarze) zaliczany jest do pierwszego obszaru dochodowego, gdy wynik relacji wynosi 75,0%, podregion klasyfikowany jest w drugim obszarze.

#### Uzasadnienie

Por. uzasadnienie merytoryczne w podrozdziale II.1.

Podział kraju dla celów podatkowych na kilka obszarów, do których zalicza się gminy w zależności od warunków ekonomicznych nie jest rozwiązaniem nowym. Podobne regulacje zawiera Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 1381, tekst jednolity), która w art. 4 ust. 4 stanowi, że dla potrzeb ustalenia wysokości tego podatku *ustala się 4 okręgi podatkowe, do których zalicza się gminy oraz miasta w zależności od warunków ekonomicznych i produkcyjno-klimatycznych.*

Zakładane kryterium wyodrębnienia obszarów dochodowych jest jasne, mierzalne, nie podlegające uznaniowości, oparte na niezależnych, oficjalnych danych publikowanych systematycznie przez GUS.

Ustanowienie obszarów dochodowych w liczbie sześciu jest rozwiązaniem pragmatycznym. Pozwala uwzględnić różnice w dochodach na mieszkańca w poszczególnych gminach w kraju, jednocześnie zapobiegając tworzeniu zbyt rozdrobnionego podziału.

Formułując dokładne przepisy ustawowe w tym zakresie należy zachować dotychczasowe brzmienie wyodrębnionych obecnie do celów opodatkowania podatkiem od nieruchomości kategorii gruntów, tj. gruntów pozostałych i gospodarczych (Por. Wykaz skrótów).

### **5) Ustalenie zasad podwyższania stawek podatkowych w miastach na prawach powiatu, niestanowiących odrębnego podregionu NTS 3**

#### Propozycja

Uzupełnienie ustawy o regulacje, zgodnie z którymi miasta na prawach powiatu, niestanowiące odrębnego podregionu NTS 3 są zaliczane do wyższego, o jeden poziom, obszaru dochodowego niżby to wynikało z relacji PKB na mieszkańca w ich macierzystym podregionie do średniego PKB na mieszkańca w kraju, tj. jeżeli po uwzględnieniu relacji PKB na mieszkańca w podregionie NTS 3, w którym znajduje się miasto do średniego PKB na mieszkańca w kraju, dane miasto powinno zostać zakwalifikowane do III. obszaru dochodowego, jest przypisane do obszaru IV.

#### Uzasadnienie

Por. uzasadnienie merytoryczne w podrozdziale II.3.

### **6) Ustawowe upoważnienie Ministra właściwego do spraw finansów publicznych do corocznego wydania rozporządzenia, w którym zaliczy każdą gminę do określonego obszaru dochodowego**

#### Propozycja



Wprowadzenie przepisu, zgodnie z którym Minister właściwy do spraw finansów publicznych, w drodze rozporządzenia, corocznie zalicza każdą gminę do jednego z sześciu obszarów dochodowych, kierując się kryterium określonym w art. ... [Wskazanie numeru artykułu, stanowiącego o ustanowieniu obszarów dochodowych i kryterium ich wyodrębnienia]. Miasta na prawach powiatu, niestanowiące odrębnych podregionów NTS 3, Minister właściwy do spraw finansów publicznych przydziela do określonych obszarów dochodowych zgodnie z art. ... [Podać numer artykułu, stanowiącego o zaliczaniu tych miast do wyższego obszaru dochodowego], tj. przypisuje je do wyższego o jeden poziom obszaru dochodowego niż wynika to z wielkości relacji PKB na mieszkańca w podregionie NTS 3, w którym znajduje się dane miasto do średniego PKB na mieszkańca w kraju.

#### Uzasadnienie

Przepis upoważniający do wydania rozporządzenia, zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, wskazuje organ właściwy do wydania rozporządzenia, rodzaj aktu, zakres spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu oraz wytyczne dotyczące treści rozporządzenia. Wydanie rozporządzenia jest niezbędne do funkcjonowania ustawy, stąd upoważnienie ma charakter obligatoryjny.

Zaliczenie każdej z gmin do określonego obszaru dochodowego (w tym miast na prawach powiatu niestanowiących odrębnego podregionu NTS 3 do wyższego obszaru dochodowego) będzie następowało corocznie, gdyż corocznie są publikowane dane dotyczące wysokości PKB per capita w kraju i w poszczególnych podregionach NTS-3. Z analizy danych historycznych wynika, że skład poszczególnych obszarów dochodowych pozostanie względnie stały, z niewielkimi zmianami, wynikającymi ze wzrostu/spadku PKB na mieszkańca i przekroczenia granic dla dotychczasowego obszaru dochodowego. Podobny przepis funkcjonuje również w art. 5 ust. 1 ustawy o podatku rolnym.

Zaliczenie każdej gminy do poszczególnego obszaru dochodowego odbywa się z uwzględnieniem jasnego, mierzalnego kryterium jakim jest wysokość PKB na 1 mieszkańca w podregionie NTS 3, dlatego nie wymaga konsultacji, porozumienia i zgody innych organów lub instytucji.

#### **7) Wskazanie nowych zasad ustalania stawek podatkowych dla gruntów pozostałych i gospodarczych (wskazanie relacji)**

##### Propozycja

Wprowadzenie zasady, zgodnie z którą dla każdego z sześciu obszarów dochodowych, wyodrębnionych zgodnie z art. [podać numer] ustala się maksymalną i minimalną stawkę podatku od gruntów pozostałych oraz maksymalną stawkę od gruntów gospodarczych, jako określony procent krajowej stawki referencyjnej z zachowaniem relacji określonych poniżej [Należy wskazać relacje zgodnie z Tabelą 9].

Tabela 9. Progi dla stawek podatku w poszczególnych obszarach dochodowych

Obszar	Stawki dla gruntów pozostałych				Stawka maksymalna dla gruntów gospodarczych
	minimalna		maksymalna		
	Jako % krajowej stawki referencyjnej	zł/m <sup>2</sup>	Jako % krajowej stawki referencyjnej	zł/m <sup>2</sup>	zł/m <sup>2</sup>
I	75%	0,35	375%	1,76	0,88
II	100%	0,47	500%	2,35	1,18

III	125%	0,59	625%	2,94	1,47
IV	150%	0,71	750%	3,53	1,76
V	200%	0,94	1 000%	4,70	2,35
VI	250%	1,18	1 250%	5,88	2,94

Powyższa propozycja legislacyjna zastępowałaby obecny przepis art. 5 ust. 1 pkt 1 a) i c) ustawy. Wprowadzona zostałaby zasada, że stawki podatku ustalane są przez radę gminy w drodze uchwały, ale nie mogą przekroczyć rocznie minimalnych i maksymalnych progów stawek dla gruntów pozostałych oraz stawek maksymalnych dla gruntów gospodarczych określonych dla obszaru dochodowego, do którego należy dana gmina. Należy przy tym zachować dotychczasowe nazewnictwo kategorii gruntów wyodrębnionych dla celów podatkowych, tj. grunty pozostałe i gospodarcze.

#### Uzasadnienie

Por. uzasadnienie merytoryczne w podrozdziale II.2.

Proponowane rozwiązanie zapewnia zgodność z art. 217 i 168 cytowanymi w rozdziale III. *Obowiązujące rozwiązania prawne.*

Jako punkt odniesienia dla ustalenia wysokości stawek proponujemy przyjąć stawkę referencyjną w wysokości określonej obecnie w obwieszczeniu Ministra Finansów w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2016 r., maksymalnej stawki podatku dla gruntów pozostałych w wysokości 0,47 zł za 1 m<sup>2</sup> powierzchni. Określona w ustawie krajową stawkę referencyjną po dokonaniu indeksacji, będzie ogłaszać Minister właściwy do spraw finansów publicznych w formie obwieszczenia.

Określenie w ustawie mechanizmu ustalania wysokości poszczególnych stawek (jako określony procent krajowej stawki referencyjnej) jest kluczowe dla przejrzystości i zrozumienia funkcjonowania systemu.

Proponowany poziom stawki minimalnej dla gruntów pozostałych w poszczególnych obszarach dochodowych zmienia się z dużym przybliżeniem proporcjonalnie do zmian PKB na mieszkańca w tych jednostkach podziału administracyjnego. Jest więc to rozwiązanie sprawiedliwe społecznie. Przyjęcie zasady, zgodnie z którą maksymalna stawka podatku dla gruntów pozostałych stanowi zawsze ok. pięciokrotność stawki minimalnej, a dla gruntów gospodarczych blisko 2,5 krotność stawki minimalnej dla gruntów pozostałych jest korzystne dla przejrzystości proponowanej modernizacji systemu. Taka skala relatywnej rozpiętości progów widełek jest potrzebna po to, aby umożliwić radom gmin faktyczne prowadzenie aktywnej polityki strefowania, uwzględniającej cenność gruntów (atrakcyjność lokalizacyjną).

Utrzymana zostaje zasada, określona w art. 5 ust. 1 pkt 1, zgodnie z którą stawki podatku od nieruchomości gruntowych ustalane są w drodze uchwały przez radę gminy, w zakresie określonym w ustawie (i podawane corocznie przez Ministra Finansów w drodze Obwieszczenia po dokonaniu indeksacji).

- 8) Udzielenie Ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych upoważnienia do ogłoszenia górnych i dolnych granic stawek kwotowych podatku od nieruchomości gruntowych pozostałych oraz górnych granic stawek kwotowych dla gruntów gospodarczych dla każdego obszaru dochodowego, na każdy rok podatkowy z uwzględnieniem wysokości inflacji**

### Propozycja

Uzupełnienie regulacji art. 20 ustawy przepisem stanowiącym, że Minister właściwy do spraw finansów publicznych ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” górne i dolne granice stawek kwotowych podatku od gruntów pozostałych oraz górne granice stawek kwotowych podatku od gruntów gospodarczych dla każdego obszaru dochodowego na każdy rok podatkowy z uwzględnieniem zasady określonej w art. 20 ust. 1, zaokrąglając je w górę do pełnych groszy.

### Uzasadnienie

Kwestię zmiany wysokości stawek podatkowych o wskaźnik cen i towarów reguluje art. 20 ust. 1 ustawy stanowiąc, że *Górne granice stawek kwotowych określone w art. 5, art. 10, art. 19, obowiązujące w danym roku podatkowym ulegają corocznie zmianie na następny rok podatkowy w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego.* Powyższy przepis ustanawia generalną zasadę, zgodnie z którą referencyjne stawki podatku od nieruchomości gruntowych - w obecnym systemie jedynie maksymalne - podlegają corocznej zmianie w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi inflacji za pierwsze półrocze roku poprzedzającego zmianę. Zgodnie z ustępem 2. cytowanego art. *Minister właściwy do spraw finansów publicznych ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” górne granice stawek kwotowych na każdy rok podatkowy z uwzględnieniem zasady określonej w ust. 1, zaokrąglając je w górę do pełnych groszy.* Celem zapewnienia spójności nowych rozwiązań (przedstawionych w Założeniach do niniejszej ustawy) i dotychczasowych przepisów w zakresie waloryzacji stawek podatkowych, należy uzupełnić dotychczasowe przepisy art. 20 o upoważnienie Ministra właściwego do spraw finansów publicznych do corocznego ogłaszania, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” górnych i dolnych granic stawek kwotowych podatku od nieruchomości gruntowych pozostałych oraz górnych granic stawek kwotowych podatku od nieruchomości gruntowych gospodarczych dla każdego obszaru dochodowego na każdy rok podatkowy z uwzględnieniem zasady określonej w art. 20 ust. 1, zaokrąglając je w górę do pełnych groszy. Wprowadzenie proponowanego przepisu ma również charakter porządkowy, zapewniający spójność przepisów ustawy.

- 9) Udzielenie Ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych upoważnienia do ogłoszenia w drodze obwieszczenia wysokości krajowej stawki referencyjnej, określonej w art. 1a ust.1 ustawy, na każdy rok podatkowy z uwzględnieniem wysokości inflacji**

### Propozycja

Uzupełnienie regulacji art. 20 ustawy przepisem stanowiącym, że Minister właściwy do spraw finansów publicznych ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” wysokość krajowej stawki referencyjnej, określonej w art. 1a ust.1. pkt [...] na każdy rok podatkowy z uwzględnieniem zasady określonej w art. 20 ust. 1, zaokrąglając ją w górę do pełnych groszy.

### Uzasadnienie

Wprowadzenie postulowanej zmiany jest niezbędne dla zapewnienia przejrzystości działania wprowadzonych w niniejszych Założeniach projektu ustawy mechanizmów ustalania stawek

podatkowych dla gruntów pozostałych i gospodarczych. Zgodnie z projektowanymi zmianami, zarówno minimalna, jak i maksymalna stawka podatku dla gruntów pozostałych, a także maksymalna stawka podatku dla gruntów gospodarczych zostają ustalone na poziomie stanowiącym określony procent krajowej stawki referencyjnej, której definicja legalna i wysokość, zgodnie z wymogami konstytucyjnymi, zostanie zamieszczona w ustawie, w katalogu pojęć ustawowych w art. 1a ust.1 ustawy.

Kwestię zmiany wysokości stawek podatkowych o wskaźnik cen i towarów reguluje art. 20 ust. 1 ustawy stanowiąc, że *Górne granice stawek kwotowych określone w art. 5, art. 10, art. 19, obowiązujące w danym roku podatkowym ulegają corocznie zmianie na następny rok podatkowy w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego.* Powyższy przepis ustanawia generalną zasadę, zgodnie z którą stawki podatku od nieruchomości gruntowych - w obecnym systemie jedynie maksymalne - podlegają corocznej zmianie w stopniu odpowiadającym wskaźnikowi inflacji za pierwsze półrocze roku poprzedzającego zmianę. Zgodnie z ustępem 2. cytowanego art. *Minister właściwy do spraw finansów publicznych ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" górne granice stawek kwotowych na każdy rok podatkowy z uwzględnieniem zasady określonej w ust. 1, zaokrąglając je w górę do pełnych groszy.*

Wskazana propozycja legislacyjna, aby zapewnić spójność regulacji powinna znaleźć się w art. 20 ustawy. Po wdrożeniu wszystkich postulowanych zmian związanych z wydaniem przepisów upoważniających w zakresie indeksacji stawek Minister Finansów wydawałby jedno obwieszczenie, w którym, w zakresie podatku od nieruchomości gruntowych wskazywałby wysokość:

- maksymalnej stawki podatku od gruntów pod wodami (na zasadach obowiązujących obecnie). Projekt niniejszych Założeń nie zakłada żadnych zmian w tym zakresie;
- krajowej stawki referencyjnej;
- maksymalnych stawek podatku od gruntów gospodarczych dla poszczególnych obszarów dochodowych;
- maksymalnych i minimalnych stawek podatku od gruntów pozostałych dla poszczególnych obszarów dochodowych.

**10) Nałożenie na rady gmin obowiązku różnicowania stawek podatku od gruntów pozostałych na ich obszarze według kryterium lokalizacji z jednoczesnym pozostawieniem możliwości różnicowania stawek podatkowych dla wszystkich kategorii nieruchomości gruntowych z uwzględnieniem dotychczas obowiązujących kryteriów**

Propozycja:

Art. 5 ustęp 2 uzupełnić stwierdzeniem, że rada gminy wyodrębnia na swoim obszarze co najmniej dwie strefy podatkowe dla gruntów pozostałych, uwzględniając ich lokalizację.

Uzasadnienie proponowanego działania:

Por. uzasadnienie merytoryczne w podrozdziale II.4.

Obecnie maksymalna stawka podatku od nieruchomości gruntowych jest w całym kraju jednakowa dla danej kategorii podatkowej nieruchomości i tak niska, że rady gmin w większości jej nie różnicują, choć możliwość taką wprowadziła w 2002 r. nowelizacja ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Postulowana zmiana regulacyjna ma na celu stymulowanie działań władz gmin oraz wykorzystanie strefowania do aktywnego zarządzania przestrzenią miejską. Radom gmin pozostawiono znaczną swobodę w zakresie wyznaczania stref na swoim obszarze, nakładając na nie jedynie obowiązek wyodrębnienia co najmniej dwóch stref dla gruntów pozostałych, uwzględniając kryterium lokalizacji i określenia dla poszczególnych stref zróżnicowanych stawek podatku w ramach przewidzianych ustawą pułapów. Oprócz tego, władze gminy mogą dokonywać różnicowania stawek podatkowych dla gruntów według obecnie obowiązujących regulacji, tj. dotychczas ustanowionych kryteriów.

Postulowane zmiany są zgodne z art. 168 Konstytucji, który nadaje jednostkom samorządu terytorialnego prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Władztwo podatkowe i wynikające z niego uprawnienia JST w zakresie podatku od nieruchomości reguluje nowelizowana ustawa. Proponowane zmiany znacznie poszerzą zakres autonomii podatkowej samorządów. Istotne podniesienie ustawowych, maksymalnych stawek podatkowych, przy równoczesnym zobowiązaniu rad gmin do samodzielnego kształtowania swojej polityki w tym zakresie i różnicowania stawek podatku od gruntów pozostałych według kryterium lokalizacji, stworzy nową jakość w zakresie władztwa podatkowego samorządów.

#### **11) Wprowadzenie przepisu umożliwiającego właściwemu Ministrowi wydanie rekomendacji dotyczących dobrych praktyk w zakresie ustanawiania stref podatkowych dla gruntów pozostałych na obszarze gmin**

##### Propozycja

Sformułowanie przepisu, zgodnie z którym Minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa może wydawać po zasięgnięciu opinii Ministra właściwego do spraw finansów publicznych, organizacji zrzeszających jednostki samorządu terytorialnego, a także organizacji, których statutowym zadaniem jest wpływanie na kształtowanie ładu przestrzennego, rekomendacje dotyczące dobrych praktyk w zakresie ustanawiania stref podatkowych, o których mowa w art. ... [podać numer artykułu stanowiącego o obowiązku wyodrębnienia min. 2 stref podatkowych na terenie gminy dla potrzeb opodatkowania nieruchomości gruntowych pozostałych].

##### Uzasadnienie

Powyższy przepis ma charakter przepisu upoważniającego do wydania rekomendacji. Organem właściwym do wydania niniejszej rekomendacji, zgodnie z regulacjami ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2015 r. poz. 812, tekst jednolity) jest Minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, którego właściwość obejmuje m.in. sprawy planowania i zagospodarowania przestrzennego na poziomie lokalnym. Jeżeli w toku dalszych konsultacji zostanie uznane za zasadne wydanie powyższych rekomendacji w porozumieniu z Ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz/lub zasięgnięciu w tej mierze opinii innych organów i instytucji, np. organizacji zrzeszających jednostki samorządu terytorialnego różnego szczebla (np. Unia Metropolii Polskich, Związek Miast Polskich, Związek Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej), organizacji statutowo zajmujących się szerzeniem dobrych praktyk z zakresu planowania przestrzennego,

zagospodarowania terenu (np. Główny Urząd Geodezji i Kartografii, Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych, Towarzystwo Urbanistów Polskich) i in., należy wprowadzić takie rozwiązanie.

Przepis upoważniający Ministra do wydania rekomendacji ma charakter fakultatywny. Podobne przepisy, upoważniające do wydania rekomendacji zawiera m.in. art. 62 ust. 2 Ustawy z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Dz.U. z 2013 r. poz. 1450, tekst jednolity).<sup>7</sup> W myśl przyjętych założeń wydane rekomendacje nie stanowiłyby źródła prawa i nie miałyby charakteru prawnie wiążącego, stąd też zrezygnowano z upoważnienia Ministra do wydania w drodze rozporządzenia standardów postępowania w sprawie wyznaczania stref podatkowych na obszarze gminy<sup>8</sup>. Celem takiego zapisu jest zapewnienie gminom jak największej autonomii w wyznaczeniu stref i różnicowaniu stawek na swoim obszarze, a tym samym jak najlepsze realizowanie polityki ekonomiczno-urbanistycznej, dostosowanej do potrzeb określonej jednostki.

Wydane przez Ministra rekomendacje - wytyczne dobrych praktyk w zakresie ustanawiania stref podatkowych na obszarze gminy (strefowanie) zostałyby opublikowane na stronie internetowej właściwego Ministerstwa, a także przesłane w formie dokumentu (Poradnika dla gmin) do wszystkich gmin w kraju.

Poradnik powinien zawierać powtórzenie celu zmiany ustawowej, a także rekomendacje w zakresie wyodrębnienia określonych jednostek (Zespołów) i przypisania im poszczególnych działań, sposobu dokonania podziału na strefy, zastosowanej rozpiętości stawek, przypisania stawek podatkowych wyodrębnionym strefom. Można w nim wskazać kilka rekomendowanych rozwiązań, w zależności od charakteru danej gminy (gmina wiejska, wiejsko-miejska, miejska, miasto na prawach powiatu).

Ostateczny kształt rekomendacji powinien być wynikiem wspólnych prac przedstawicieli Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwa Finansów, organizacji zajmujących się działaniem na rzecz zagospodarowania przestrzennego i kształtowania przestrzeni miejskiej, a także instytucji zrzeszających przedstawicieli samorządu terytorialnego różnego szczebla.

## **12) Wprowadzenie możliwości złagodzenia obciążeń z tytułu nakładania się opłat z podatku od nieruchomości gruntowych z opłatami rocznymi za użytkowanie wieczyste.**

### Propozycja

Dodanie przepisu stanowiącego, że rada gminy może podjąć uchwałę (akt prawa miejscowego) o wliczeniu ustalonej na dany rok opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu, określonej w art. 72 ustawy o gospodarce nieruchomościami w poczet należnej do zapłaty na dany rok podatkowy kwoty z tytułu podatku od nieruchomości gruntowych, do wysokości limitu, wyrażonego jako procent należnej kwoty tego podatku (od 0 do 100%), ustalany każdorazowo w powyższej uchwale.

---

<sup>7</sup> Przepis ten stanowi, że *Komisja Nadzoru Finansowego może wydawać, po zasięgnięciu opinii Kasy Krajowej, rekomendacje dotyczące dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania kasami.*

<sup>8</sup> Przepis upoważniający Ministra do wydania w drodze rozporządzenia standardów postępowania, zawiera m.in. art. 22 ust. 5 Ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2015 r. poz. 618, tekst jednolity), stanowiący że *Minister właściwy do spraw zdrowia może określić, w drodze rozporządzenia, standardy postępowania medycznego w wybranych dziedzinach medycyny lub w określonych podmiotach wykonujących działalność leczniczą, kierując się potrzebą zapewnienia odpowiedniej jakości świadczeń zdrowotnych.*

## Uzasadnienie

Por. uzasadnienie merytoryczne w podrozdziale II.6.

Wprowadzenie przepisu ma na celu umożliwienie złagodzenia obciążeń mieszkańców, płacących podwójną daninę, składającą się z podatku od nieruchomości gruntowych oraz opłat rocznych za użytkowanie wieczyste. Zakłada się fakultatywność takiego rozwiązania w zależności od autonomicznej decyzji władz danej gminy podjętej po analizie warunków panujących na jej terenie, tj. m.in. czy na jej obszarze zostało wyodrębnione użytkowanie wieczyste, jaki procent gruntów obejmuje, jakie byłyby skutki dla budżetu z tytułu wdrożenia rozwiązania i in.

Proponowane rozwiązanie powinno mieć zastosowanie do wszystkich rodzajów gruntów, oddanych w użytkowanie wieczyste, tj. nie tylko tych stanowiących własność danej gminy, ale również znajdujących się w jej granicach administracyjnych, np. gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa. Wdrożenie proponowanego rozwiązania w tym zakresie nie spowoduje zatem ubytku dochodów budżetu państwa (Skarbu Państwa) z tytułu oddania w użytkowanie wieczyste należących doń gruntów.

Złagodzenie skutków nakładania się ww. obciążeń będzie mogło dotyczyć zarówno gospodarstw domowych, jak i podmiotów gospodarczych w zależności od autonomicznej decyzji władz poszczególnych gmin.

## 2. W ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego

### **1) Zmiany ujęcia dochodów z podatku od nieruchomości gruntowych w kalkulacji wskaźnika G oraz referencyjnego wskaźnika Gg.**

#### Propozycja

- a) Uzupełnienie art. 20 ust. 3 pkt 1. o przepisy stanowiące, że przez dochody podatkowe uwzględniane do wyliczenia wskaźników G oraz Gg, jako dochody gminy z tytułu podatku od nieruchomości gruntowych:

*dla gruntów pozostałych i dla gruntów gospodarczych:*

przyjmuje się większą z dwóch wartości:

- Teoretyczny dochód gminy, wynikający z przyjętego podziału na strefy podatkowe i określonych dla poszczególnych stref stawek podatku od gruntów pozostałych i gospodarczych – bez uwzględniania ewentualnych przyznanych przez gminę zwolnień w ramach aktów prawa miejscowego;
- Hipotetyczny dochód, jaki gmina by uzyskała, gdyby w stosunku do wszystkich gruntów pozostałych i gospodarczych zastosować stawkę podatkową w wysokości dwukrotności stawki minimalnej dla gruntów pozostałych obowiązującej w danym obszarze dochodowym,

zgodnie z przepisami art. [...wstawić odpowiednio] Ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

b) Modyfikacja art. 32 ust. 3:

„W celu ustalenia części wyrównawczej subwencji ogólnej i wpłat oraz kwoty, o której mowa w art. 21a [*podział kwoty części równoważącej subwencji ogólnej dla gmin*] ust. 1 pkt 3, przyjmuje się dochody, które jednostka samorządu terytorialnego może uzyskać z podatku rolnego, stosując do ich obliczenia średnią cenę skupu żyta, a z podatku leśnego - średnią cenę sprzedaży drewna, ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, a w przypadku innych podatków, stosując do ich obliczenia górne granice stawek podatków obowiązujące w danym roku, **z zastrzeżeniem art. ... [wskazanie numeru artykułu definiującego dochody gminy z tytułu podatku od nieruchomości gruntowych, służące wyliczaniu wskaźników G i Gg]**. Do dochodów, które jednostka samorządu terytorialnego może uzyskać, zalicza się także skutki finansowe wynikające z zastosowania, przewidzianych w przepisach prawa podatkowego, ulg podatkowych i ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, **z zastrzeżeniem art. ... [Podać numer artykułu]**.

### Uzasadnienie

Por. uzasadnienie merytoryczne w podrozdziale II.5.

Art. 20 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zawiera katalog dochodów, zaliczanych do dochodów podatkowych, służących wyliczeniu wskaźników G oraz Gg. Zgodnie z pkt. 1 ust. 2. do dochodów podatkowych zaliczane są dochody z podatku od nieruchomości.

Zgodnie z art. 32 ust. 3 ustawy jako dochody podatkowe z tytułu podatku od nieruchomości gruntowych dla potrzeb wyliczania wskaźników G i Gg przyjmuje się teoretyczne dochody, jakie gmina uzyskaby przy zastosowaniu maksymalnych stawek, niezależnie od tego, jakie stawki faktycznie są przez nią stosowane. Zgodnie z powyższym przepisem ustalenie stawek podatku od nieruchomości poniżej stawki maksymalnej powoduje określone straty dla gminy przy obliczeniu należności i zobowiązań w ramach części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej, dla których wskaźniki te mają zastosowanie. Takie rozwiązanie nie może zostać utrzymane w przypadku wprowadzenia proponowanych w Założeniach rozwiązań. Obowiązek strefowania stawek dla gruntów pozostałych wewnątrz gminy (wyodrębnienia minimum dwóch stref podatkowych) oznacza bowiem, że rada gminy nie może obciążyć wszystkich gruntów pozostałych stawką maksymalną. Celem zmian nie jest także to, aby rady gmin w poszczególnych strefach ustalały stawki podatku od gruntów na poziomie zbliżonym do stawki maksymalnej, lecz o takie różnicowanie ich poziomu by zapewnić stymulowanie pożądanych zachowań przestrzennych. Aby zapewnić spójność przepisów ustawy, po dokonaniu modyfikacji w zakresie dochodów z podatku od nieruchomości gruntowych pozostałych i gospodarczych, w art. 32 ust. 3. powinno znaleźć się zastrzeżenie wynikające z proponowanej zmiany art. 20 ust. 3.

### Określenie terminu wejścia w życie proponowanej regulacji

Przepisy powyższej regulacji powinny wejść w życie z dniem 1 stycznia 2018 r.

Proponowane zmiany powinny obowiązywać od początku roku kalendarzowego, tak aby uniknąć problemów i kosztów dla gmin i podatników, jakie wiązałyby się ze zmianą zasad ustalania stawek i



tym samym prawdopodobnie wysokości stawek podatku w ciągu roku. Aby umożliwić gminom przygotowanie się do wdrożenia nowych rozwiązań oraz uwzględnienie nowych stawek podatkowych w procesie budżetowym, wskazane jest co najmniej dziewięćmiesięczne *vacatio legis*. Oznacza to, że jeżeli ustawa zostanie opublikowana do dnia 31 marca danego roku  $N$ , to jej przepisy mogą obowiązywać przy określaniu stawek podatkowych na rok następny ( $N+1$ ). W przypadku ogłoszenia ustawy po dniu 31 marca roku  $N$ , jej przepisy powinny obowiązywać przy określaniu stawek podatkowych począwszy od roku  $N+2$ .

Termin wejścia w życie projektowanych zmian prawnych powinien być poprzedzony działaniami edukującymi władze gmin w zakresie sposobu wyznaczania stref dla gruntów pozostałych na ich obszarze i ustalania stawek podatkowych. Wskazane byłoby wcześniejsze wydanie rekomendacji (Poradnika dla gmin) w zakresie ww. czynności. Ustanowiony termin powinien uwzględniać konieczność wydania odpowiednich rozporządzeń oraz obwieszczeń.

## **V. Kwestia zgodności projektowanej regulacji z prawem Unii Europejskiej**

Zawarte w projekcie regulacje są zgodne z prawem Unii Europejskiej.

## **VI. Wymóg dokonania notyfikacji projektowanej regulacji**

Zawarte w projekcie regulacje nie stanowią przepisów technicznych w rozumieniu Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm aktów prawnych (Dz.U. Nr 239, poz. 2039 oraz 2004 r. Nr 65, poz. 597), dlatego też projekt ustawy nie będzie podlegał procedurze notyfikacji.

## Test Regulacyjny

<b>Nazwa projektu</b> Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz niektórych innych ustaw <b>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące</b>  <b>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu</b>  <b>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu</b>	<b>Data sporządzenia</b>  <b>Źródło:</b>  <b>Nr w wykazie prac .....</b>
--	--

### TEST REGULACYJNY

#### 1. Jaki problem jest rozwiązywany? (maksymalnie 100 słów)

- W Polsce występuje silna tendencja do rozpraszania zabudowy i „rozlewania się miast”. Powoduje to chaos przestrzenny, nieracjonalne wydłużanie ciągów komunikacyjnych oraz zwiększone obciążenie budżetów samorządów wydatkami na rozbudowę infrastruktury komunalnej na duże odległości i dużych powierzchniach.
- Jednocześnie dochody z podatku od nieruchomości gruntowych są niewspółmiernie niskie względem kosztów nieodpłatnych usług komunalnych i infrastrukturalnych, jakie gminy muszą dostarczać, aby umożliwić korzystanie z nieruchomości przez ich właścicieli.

#### 2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt (maksymalnie 100 słów)

1. Rekomendowane rozwiązanie to:
  - a) Umożliwienie władzom gminy wprowadzenia istotnego różnicowania stawek podatku od nieruchomości gruntowych w zależności od lokalizacji nieruchomości, w ramach określonych ustawowo progów.
  - b) Uzależnienie progów dla stawek podatku od nieruchomości gruntowych od PKB per capita w podregionie.
2. Planowane narzędzia polegają na zmianach ustawowych obejmujących:
  - a) Wprowadzenie podziału kraju na obszary dochodowe według kryterium wysokości PKB na mieszkańca w podregionie NTS 3 w relacji do PKB per capita w kraju.
  - b) Określenie dla każdego obszaru dochodowego odrębnych stawek dla określonych kategorii gruntów.
  - c) Nałożenie obowiązku wyodrębnienia min. 2 stref podatkowych na obszarze gminy dla gruntów pozostałych.
  - d) Odrębne traktowanie miast na prawach powiatu, niestanowiących osobnego podregionu NTS-3.
  - e) Zmiana zasad ujmowania dochodów z podatku od nieruchomości gruntowych dla celów części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej.
  - f) Rozwiązanie kwestii nakładania się opłat z tytułu podatku od nieruchomości gruntowych z opłatami rocznymi za użytkowanie wieczyste.
3. Oczekiwany efekt regulacji będzie:
  - Ograniczenie tendencji do rozpraszania zabudowy i „rozlewania się” miast;
  - Dostarczenie gminom środków na rozwój i utrzymanie infrastruktury komunalnej niezbędnej do tego, aby mieszkańcy mogli korzystać z zajmowanych nieruchomości.

Średni wzrost dochodów własnych gmin, wskutek wdrożenia proponowanego w Założeniach rozwiązania na podstawie symulacji dla danych z 2011 r. mógłby sięgnąć rzędu 5,1%, przy czym w największych miastach na prawach powiatu wzrost dochodów własnych mógłby być następujący: Poznań (6,1%), Katowice (5,8%), Rzeszów (5,3%), Kraków (4,8%), Gdańsk (4,5%), Bydgoszcz (4,1%), Wrocław (3,3%), Szczecin (3,2%), Warszawa (2,9%),

Białystok (2,8%), Łódź (1,9%).

Proponowane rozwiązania są zgodne z zaleceniami OECD dotyczącymi wykorzystania podatku od nieruchomości dla celów przestrzennych, miastotwórczych oraz fiskalnych<sup>9</sup>. Propozycja wprowadzenia strefowania stawek podatku, w zależności od PKB podregionu NTS-3 nie jest rozwiązaniem nowym - pojawiła się m.in. w Projekcie *Założeń Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2020*, opracowanym przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w maju 2012 r.<sup>10</sup>

### 3. Jakie były analizowane inne rozwiązania, w tym rozwiązania pozalegisłacyjne? Dlaczego ich nie zastosowano?

Rozwiązywanie problemu 'chaosu urbanistycznego' wymaga częściowych działań legislacyjnych oraz pozalegisłacyjnych w obszarach: planowania przestrzennego, prawa budowlanego oraz opodatkowania nieruchomości. Problem narastającego 'chaosu urbanistycznego' jest przedmiotem kompleksowej Krajowej Polityki Miejskiej obejmującej te trzy wymienione obszary działań. W Założeniach do tej Polityki, jednym z szeregu narzędzi dla przywrócenia ładu przestrzennego na obszarach zurbanizowanych jest stosowna modyfikacja podatku od nieruchomości (w tym gruntów) umożliwiająca prorokowe zróżnicowanie wg alternatywnych formuł: *ad valorem* (od wartości); zgodnie z przedmiotową propozycją; oraz/lub odrębne stawki za zurbanizowane grunty uzbrojone i niezabudowane. Formuła *ad valorem*, zwana prozaicznie 'podatkiem katastralnym', była kilkakrotnie odrzucana politycznie. Natomiast odrębne stawki były proponowane w projektowanym Kodeksie Urbanistyczno-Budowlanym (zob. poniżej).

Rozwiązania proponowane w Krajowej Polityce Miejskiej, po jej ew. przyjęciu, będą zgodne z przedmiotową propozycją.

Według informacji z 27 maja 2015 r. obecnie trwa trzeci etap prac, podczas którego w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju przygotowywany jest drugi projekt Krajowej Polityki Miejskiej, uwzględniający wnioski z nieformalnej dyskusji. Projekt ten będzie poddany formalnym konsultacjom publicznym i uzgodnieniom międzyresortowym. Czwartym i ostatnim etapem, będzie przedstawienie skonsultowanego z resortami i partnerami samorządowymi, społecznymi i gospodarczymi projektu KPM Radzie Ministrów. Należy podkreślić, iż wprowadzenie przedmiotowej modyfikacji w podatku od gruntów jest zbieżne z Założeniami do Krajowej Polityki Miejskiej i przyczyni się do realizacji jej celów bez względu na przyjęcie innych rozwiązań, chociaż nie będzie tak skutecznym jak w przypadku jednoczesnych rozwiązań urbanistycznych i budowlanych.

W międzyczasie, w projekcie Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego (przyjętym 16 kwietnia 2015 r. przez Komisję kodyfikacyjną) znalazł się zapis dot. wyższych stawek podatku od nieruchomości w przypadku realizacji przez gminę niezbędnej infrastruktury technicznej na terenie przeznaczonym pod zabudowę w planie miejscowym (Rozdział 7. Zmiana stawki podatku od nieruchomości, Art. 198-200). Dla takich nieruchomości określono stawkę w wysokości 300% stawki podstawowej, ustalonej na podstawie przepisów o podatkach i opłatach lokalnych. Dodatkowo, przewidziano mechanizm stymulujący zabudowę takich gruntów, wprowadzając jeszcze wyższe stawki dla gruntów pozostających w stanie niezabudowanym: 350% po upływie 2 lat od realizacji infrastruktury; 400% po upływie 3 lat, 450% po upływie 4 lat, oraz 500% po upływie 5 lat. Prace nad scalonym Kodeksem Urbanistyczno-Budowlanym zostały jednak zawieszono, a Rząd postanowił pracować odrębnie nad nowelizacją ustawy: o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz prawo budowlane.

Finansowanie inwestycji w infrastrukturę techniczną podnoszącą wartości użytkowe nieruchomości jest możliwe w formie tzw. opłat adiacenckich. Posługiwanie się tym sposobem finansowania pozostaje fakultatywnym, a względy ekonomii politycznej powodują, iż wiele gmin niechętnie posługuje się tym instrumentem, przerzucając ciężar finansowania na budżet ogólny. Projekt Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego przewidywał, iż „w przypadku, kiedy gmina zrealizowała infrastrukturę techniczną, właściciele nieruchomości partycypują w jej realizacji poprzez wnoszenie opłat adiacenckich” [Rozdział 5. Opłata adiacencka – projekt Kodeksu z 16 kwietnia 2015 r. przyjęty przez

<sup>9</sup> Centre for Tax Policy and Administration, Economics Department, Public Governance and Territorial Development Directorate, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, The taxation of immovable property: Scoping paper, [COM/CTPA/ECO/GOV (2013)3].

<sup>10</sup> [http://www.forumrewitalizacji.pl/uploads/images/KPM/Projekt\\_Zalozen\\_Krajowej\\_Polityki\\_Miejskiej.pdf](http://www.forumrewitalizacji.pl/uploads/images/KPM/Projekt_Zalozen_Krajowej_Polityki_Miejskiej.pdf) s.20

Komisję kodyfikacyjną, Art. 178-183]. Ustalenie i pobór przez gminę opłaty adiacenckiej byłby obowiązkowy, a jej wysokość wynosiłaby 50% kosztów realizacji infrastruktury technicznej w części, w jakiej ma służyć właścicielowi. Wprowadzenie obowiązkowej opłaty adiacenckiej byłoby krokiem w kierunku prorynkowego obciążenia właściciela gruntu za przyrost wartości 'wypracowany' przez samorząd, co byłoby właściwym uzupełnieniem proponowanego (przedmiotowego) rozwiązania. Podobnie do zapisu o podwyższonych stawkach za grunty uzbrojone i niezabudowane, Rząd nie przedstawił projektu Kodeksu.

Kolejnym narzędziem hamowania chaosu przestrzennego jest opodatkowanie tzw. renty planistycznej – jest nią wartość tworzona w wyniku zmian zagospodarowania i uzbrojenia terenu. Jej część objęta jest opłatą planistyczną związaną z uchwalaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wiele gmin nie przystępuje do uchwalania planów gdyż to je obciąża do dostarczenia niezbędnej infrastruktury i wykupu pod nią stosownych gruntów – nie wykorzystuje więc możliwości naliczania opłaty planistycznej. Przyjęcie mechanizmu naliczania tej opłaty przy faktycznej zmianie przeznaczenia – jak np. przy wydaniu decyzji WZ, postulowane jest przez urbanistów (np. w dokumencie *Przestrzeń życia Polaków*). Póki co opłata planistyczna nie jest efektywnie stosowanym narzędziem, co nie ogranicza nacisku właścicieli gruntów na nadmierną urbanizację powodującą chaos przestrzenny i rozlewanie miast. Również podatek gruntowy nie będzie w pełni efektywnie oddziaływał dopóki nie obejmie się podatkiem od nieruchomości wszystkich gruntów przeznaczonych planistycznie pod zabudowę mieszkaniową.

Natomiast w projekcie nowelizacji Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym znalazł się zapis ograniczający stosowanie decyzji o warunkach zabudowy, nakładający 2-letni okres obowiązywania wydanych decyzji zamiast jak dotychczas bezterminowo. Celem takiego zapisu jest ograniczenie nacisku właścicieli gruntów na 'urbanizowanie' nadmiernej ilości gruntów poprzez wprowadzenie cezury czasowej dla WZ. Taki zapis byłby, obok proponowanych w niniejszych Założeniach rozwiązań, dodatkowym 'zniechęceniem' do przetrzymywania terenów niezabudowanych na terenach zurbanizowanych. Dodatkowo, projekt nowelizacji ustawy przewiduje ograniczenie zabudowy na obrzeżach miast do gruntów uzbrojonych w niezbędną infrastrukturę oraz objętych miejscowym planem. Jednakże prace nad ustawą napotykają trudności, a jej nowelizacja pozostaje sprawą otwartą.

Należy podkreślić, iż proponowane (przedmiotowe) rozwiązanie jest zbieżne z kierunkami postulowanych zmian ustawowych planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz stanowi dodatkowy ważny instrument mogący przyczynić się do przywracania ładu urbanistycznego.

#### **4. Jeżeli projekt wdraża prawo UE, jakie są przewidywane rozwiązania poza bezwzględnie wymaganymi przez UE?**

Projekt regulacji nie wdraża prawa UE.

#### **5. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?**

Problem ma dwa aspekty (zob. pkt 1): urbanistyczny (chaos przestrzenny) oraz fiskalny (mobilizacja dochodów). Większość krajów OECD/UE przyczynia się do rozwiązania tego dwu-aspektowego problemu przyjmując za podstawę opodatkowania wartość nieruchomości - rynkową lub zbliżoną do niej - co skutkuje szerokim zróżnicowaniem geograficznym (terytorium kraju) oraz lokalizacyjnym (terytorium gminy) podatku gruntowego. Są też kraje - w tym Polska - przyjmujące za podstawę opodatkowania powierzchnię gruntu, ale różnicujące 'prorynkowo' wielkość podatku tak, aby mniej lub bardziej nawiązywać do struktury cenności gruntów i w ten sposób sprawiedliwiej rozkładać ciężar podatkowy oraz stymulować wydajne gospodarowanie gruntami. Im większe 'prorynkowe' zróżnicowanie podatku 'powierzchniowego' tym silniejsze potencjalne efekty urbanistyczne i fiskalne.

Na 122 krajów podatujących nieruchomości, 44 stosuje formułę 'powierzchniową' - głównie kraje postkomunistyczne oraz w Afryce i Azji, a także na Karaibach. Prorynkowe różnicowanie w tej formule uwzględnia takie cenotwórcze atrybuty gruntów jak: wielkość, rodzaj użytkowania, położenie geograficzne (wielkość, ranga miasta), lokalizacja strefowa (w gminie), czy dostępność infrastruktury. Zróżnicowane wielkości podatku są najczęściej wynikiem zastosowania odmiennych stawek przy jednolitej podstawie opodatkowania (powierzchni). Niektórzy różnicują podstawę współczynnikami korygującymi przy jednolitej stawce podatkowej, a nieliczni stosują obydwie metody. Prawie wszystkie kraje różnicują podatek (poza powierzchnią) wg rodzaju użytkowania gruntu; niemal połowa również wg położenia geograficznego i lokalizacji w gminie, a niektóre uwzględniają jeszcze

‘jakość’ gruntu, wielkość działki, wyposażenie w infrastrukturę, dostęp do drogi, czy podział na obszary: miejski i wiejski.

Wybrano porównawczo trzy systemy ‘powierzchniowe’ na Słowacji, w Czechach i w Izraelu. Jako kraj ‘referencyjny’ przyjęto Słowację a Czechy i Izrael jako ilustracje wybranych aspektów.

### *Słowacja*

Słowacja różnicuje wielkość podatku gruntowego wg rodzaju użytkowania, położenia geograficznego, oraz lokalizacji strefowej. Ustawa rozróżnia dwa rodzaje użytkowania gruntów ‘zurbanizowanych’: (i) ‘grunty zagospodarowane’ - zabudowane, pod ogrodami i podworcami, inne; oraz (ii) niezagospodarowane (jeszcze) ‘działki budowlane’ – w okresie między pozwoleniami na budowę i na użytkowanie. Te ostatnie mają ustawowo 10-krotnie wyższą podstawę opodatkowania wyrażoną w EUR/m<sup>2</sup>. Podstawa opodatkowania jest dodatkowo zróżnicowana wg położenia geograficznego wyrażonego wielkością i rangą miejscowości - liczba ludności (5 kategorii) oraz stolica województwa (8 miast) lub powiatu (79 miast), oraz jeszcze odrębnie Bratysława. Ustawowe zróżnicowanie podstawy opodatkowania (w zł/m<sup>2</sup>, przy czym 1 EUR = 4,2 zł) dla ‘gruntów zagospodarowanych’ wyraża się stawką maksymalną 4,3 raza minimalnej, a dla ‘działek budowlanych’ 4,5 raza, co względem tych ostatnich może być dalej zwiększone przez gminy - Bratysława podniosła do 5,4 raza. Takie zróżnicowanie rodzajowe i geograficzne podstawy opodatkowania jest znaczące i jednocześnie ‘koresponduje’ poglądowo ze strukturą cenności gruntów.

Gminy mogą uchylać własne lub stosować ustawową stawkę (0,25%) ale w ramach ‘dynamicznie’ określonego przedziału: (i) najwyższa stawka nie może przekroczyć 5-krotności najniższej dla ‘gruntów zagospodarowanych’, oraz 10-krotności dla ‘działek budowlanych’. Gminy mogą również bardziej różnicować rodzaje użytkowania z odrębnymi stawkami oraz lokalizacyjnie wg uchwalonych stref. Możliwości różnicowania podatku są wykorzystywane w różnym stopniu - w Bratysławie (2013) zróżnicowano stawki dla gruntów pod ogrodami/podworcami oraz zabudowanymi, a także przyjęto odrębne stawki wg stref: peryferyjnej, miejskiej i centralnej, co poszerzyło rozpiętość podatku do 15,9 raza między ogrodami/podworcami na peryferiach (stawka 0,97 zł/m<sup>2</sup>) a działkami budowlanymi w centrum (stawka 15,47 zł/m<sup>2</sup>). Z kolei w małej wiosce Novy Ruskov (600 mieszk.) nie uchwalono strefowania (dodano kategorię gruntów pod instalacjami fotowoltaicznymi) natomiast uchwalono bardzo dużą różnicę (23,8 raza) między podatkiem od gruntów zabudowanych i innych (stawka 0,05 zł/m<sup>2</sup>) a działki budowlanymi (stawka 1,19 zł/m<sup>2</sup>). Doświadczenie pokazuje, że samorządy wykorzystują możliwość różnicowania stawek głównie dla obniżania stawek podatku za metr kwadratowy.

### *Czechy*

Czechy stosują przy podatku gruntowym podobnie jak w Słowacji różnicowanie rodzajowe, geograficzne i lokalizacyjne. Analogicznie do Słowacji stosuje się podział na ‘grunty zagospodarowane’ oraz ‘działki budowlane’, a stawka dla tych ostatnich jest 10-krotnie wyższa. Stawki wg rodzaju użytkowania różnicuje się dalej wg wielkości miejscowości, stosując współczynnik ‘renty geograficznej’ od 1,0 do 4,5. Gminy mają też możliwość dalszego różnicowania stawek poprzez uchwalanie własnych współczynników w przedziale 2-5, co łącznie z ustawowym zróżnicowaniem rodzajowym i geograficznym daje rozpiętość podatku od 0,03 – 6,75 zł/m<sup>2</sup>.

Współczynniki ‘gminne’ odnoszą się głównie do zróżnicowania obszaru zurbanizowanego wg cenności gruntów co w najbliższej nowelizacji ma być sformalizowane w formie lokalnych ‘map stref podatkowych’ uchwalanych przez gminy w sposób analogiczny do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Pilotowe wdrożenia takich map wykazały skuteczność rządowego wsparcia metodologicznego oraz potencjał gmin do wypracowania i przyjęcia stref podatkowych uwzględniających takie czynniki cenności gruntów jak: relatywna lokalizacja na obszarze gminy, dostęp do infrastruktury technicznej i społecznej, przeznaczenie w planie miejscowym, aktualne wykorzystanie, bezpośrednie sąsiedztwo, skomunikowanie, dostępność udogodnień/atrakcji, itd. Dla każdej wyodrębnionej strefy gmina określa inną wielkość współczynnika.

### *Izrael*

Wśród krajów OECD spoza UE o rozwiniętym rynku, Izrael ma ponad 40-letnie doświadczenie w strefowaniu obszarów zurbanizowanych na potrzeby podatku od nieruchomości. Wielkość podatku jest zróżnicowana rodzajowo i strefowo, natomiast nie ma ustawowego zróżnicowania geograficznego, chociaż gminy muszą uzgadniać z rządem

podział na strefy i stawki podatkowe oraz ich zmiany. Lokalizacja strefowa jest traktowana jako główna determinanta stawki podatkowej, w ramach której różnicuje się również rodzaje użytkowania. Gminy uchwalają podział na strefy z odrębnymi stawkami podatkowymi odzwierciedlającymi różnice w cenie (atrakcyjności) lokalizacyjnej. Rozpiętość stawek jest ograniczona ustawowo, ale w przypadku gruntów jest ona dosyć szeroka. Dla uniknięcia sporów o poszczególne poziomy cenne strefy określa się 'jakościowo - np. w podziale na 5 stref: najlepsza, lepsza, przeciętna, słaba oraz najgłupsza. Przyjmowanie i kwestionowanie podziału na strefy odbywa się analogicznie do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Stawki mogą być corocznie 'waloryzowane' wskaźnikami: inflacji lub 'kosztów życia'.

Tel Aviv stosuje 5 stref podatku od nieruchomości mieszkaniowych - 4 stawki wg kategorii w 'najlepszej' strefie, 3 w 'lepszej' strefie, po 1 w pozostałych strefach. Jest również 5 stref podatku od nieruchomości nie-mieszkaniowych, w ramach których rozróżnia się aż 30 różnych stawek wg rodzaju użytkowania. W mniejszej miejscowości Be'er Sheva przyjęto podział na 3 strefy mieszkaniowe oraz 2 nie-mieszkaniowe. Cennym wieloletnim doświadczeniem jest sposób modyfikacji podziału strefowego wynikający z rozwoju miasta wyrażającego się zmianami aktualnego wykorzystania, zmianami przeznaczenia w planie miejscowym oraz zabudową wolnych gruntów (budynki, osiedle). Jest to szczególnie istotne wewnątrz stref gdzie gmina wyznacza inną niż dla przedmiotowej strefy klasyfikację i stawkę, w efekcie czego powstaje mała 'wyspa' enklawa - z reguły o wyższej stawce podatkowej.

\* \* \*

System słowacki charakteryzuje się szerokim zróżnicowaniem rodzajowym, geograficznym i lokalizacyjnym - szczególnie silnie w różnicowaniu geograficznym, gdzie poza wielkością miejscowości uwzględnia się również jej rangę (stołeczną, wojewódzką, powiatową). Sposób wyrażania podstawy opodatkowania w formie 'wartości', do której następnie stosuje się procentową stawkę podatkową, stanowi krok w kierunku formuły 'wartościowej' gdyż wymaga to ustawowej 'poglądowej' mapy cenne gruntów w rozbiciu geograficznym oraz rodzajowym. System czeski bardziej akcentuje zróżnicowanie lokalizacyjne, idąc w kierunku formalizacji 'map stref podatkowych' korespondujących ze 'strefami rynkowymi'. System izraelski skupia się niemal wyłącznie na strefowaniu oraz różnicowaniu rodzajowym. Wszystkie modele skutkują szerokim 'prorynkowym' zróżnicowaniem podatku gruntowego, przyczyniając się tym samym do rozwiązywania problemów: urbanistycznego i fiskalnego. Jednakże, aktualne wykorzystanie tego potencjału zależy od politycznej woli samorządów do różnicowania podatku gruntowego.

#### 6. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Gminy	2 478	GUS (według stanu na 3 sierpnia 2015 r.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wyposażenie władz w skuteczne narzędzie prowadzenia polityki ekonomiczno-urbanistycznej, a tym samym ograniczenie tendencji do rozpraszania zabudowy i „rozlewania się” miast;</li> <li>- Mobilizacja dodatkowych dochodów z podatku od nieruchomości gruntowych - dostarczenie gminom środków na rozwój i utrzymanie infrastruktury komunalnej niezbędnej do tego, by mieszkańcy mogli korzystać z zajmowanych nieruchomości;</li> <li>- Obowiązek wyodrębnienia min. 2 stref podatkowych na obszarze gminy dla gruntów pozostałych i ustalenia stawek podatkowych dla</li> </ul>

			<p>każdej ze stref;</p> <p>- Zatrudnienie dodatkowych pracowników/powołanie nowych zespołów/koszty nowego wyposażenia dla celów ww., koszty przeszkolenia pracowników;</p> <p>- Możliwe zmniejszenie dochodów z tytułu użytkowania wieczystego gruntów.</p>
Osoby fizyczne	38 478 602	GUS (Ludność ogółem w Polsce w 2014 r., według stanu na 3 sierpnia 2015 r.)	Zwiększenie obciążeń z tytułu podatku od nieruchomości gruntowych pozostałych.
Podmioty gospodarcze	3 996 274	GUS (Podmioty sektora prywatnego, na podstawie danych z REGON w 2014 r.; według stanu na 3 sierpnia 2015 r.)	Zwiększenie obciążeń z tytułu podatku od nieruchomości gruntowych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.
Organizacje pożytku publicznego	8 647	<p>bazy.ngo.pl</p> <p>Baza zawiera organizacje zarejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym jako organizacje pożytku publicznego</p> <p>[dostęp do bazy 3 sierpnia 2015 r.]</p>	Wpływ na obciążenia z tytułu podatku od nieruchomości gruntowych, zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego.

## 7. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

### **Konsultacje poprzedzające przygotowanie projektu**

Prekonsultacje dotyczące nowych rozwiązań w zakresie kształtowania stawek podatku od nieruchomości gruntowych w Polsce zostały przeprowadzone z Biurem Unii Metropolii Polskich oraz Związkiem Miast Polskich. Wybrane, szczegółowe propozycje rozwiązań zostały zaprezentowane ww. stronom, a także skarbnikom oraz prezydentom miast członkowskich Unii Metropolii Polskich (odpowiednio: 26 listopada 2014 r. oraz 16 czerwca 2015 r.).

W trakcie prac nad projektem wykorzystano z rekomendacji i wiedzy ekspertów Międzynarodowego Instytutu Podatków od Nieruchomości (IPTI) z siedzibą w Toronto.

W toku prac nad Załoženiami projektu ustawy, w wybranych aspektach, konsultowano się z wydziałami finansów samorządowych (Kraków, Poronin) oraz z Ministerstwem Finansów (Departament Podatków Lokalnych).

Przedstawione opinie zostały poddane analizie w trakcie prac przy projektowaniu rekomendowanych rozwiązań.

### **Konsultacje dotyczące projektu**

Planowane jest przeprowadzenie uzgodnień z członkami Rady Ministrów, Ministerstwem Infrastruktury i Rozwoju i Ministerstwem Finansów oraz szerokich konsultacji społecznych, w szczególności z organizacjami zrzeszającymi jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego (w tym miasta na prawach powiatu), organizacjami mieszkańców, organizacjami pracodawców, organizacjami, których statutowym zadaniem jest wpływanie na kształtowanie ładu przestrzennego (tj. Główny Urząd Geodezji i Kartografii, Polska Federacja Stowarzyszeń

Rzeczoznawców Majątkowych, Towarzystwo Urbanistów Polskich) i ekspertami z tego zakresu, jak również Głównym Urzędem Statystycznym.

W ramach otwartych i ogólnodostępnych konsultacji społecznych projekt Założeń zostanie umieszczony w BIP na stronach podmiotowych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwa Finansów oraz Rządowego Centrum Legislacji.

Projekt będzie konsultowany ze Stroną Samorządową w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.

### 8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z rekomendowanego rozwiązania

<input type="checkbox"/> nie dotyczy	
<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input checked="" type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:
wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronicznej	<input checked="" type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy

Komentarz: Udostępnienie w formie elektronicznej informacji o podziale terytorium gminy na strefy podatkowe i wysokości stawek podatkowych dla poszczególnych stref nie jest zadaniem skomplikowanym. Zwiększenie liczby procedur ma związek z nałożeniem na rady gmin obowiązku wyznaczania stref podatkowych dla gruntów pozostałych na swoim obszarze oraz różnicowania stawek podatkowych.

### 9. Wyniki analizy wpływu

Koszty w okresie 10 lat od wejścia w życie zmiany

		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2011 r.)	budżet państwa	0	0	0	0	0	0	<b>0</b>
	jednostki samorządu terytorialnego							
	inne jednostki sektora finansów publicznych							
	przedsiębiorstwa (w tym MŚP)	600	600	600	600	600	600	<b>6 604</b>
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe (dodaj/usuń)	3 017	3 017	3 017	3 017	3 017	3 017	<b>33 184</b>
W ujęciu niepieniężnym	budżet państwa	Nie dotyczy						
	jednostki samorządu terytorialnego	Nie dotyczy						
	inne jednostki sektora finansów publicznych	Nie dotyczy						
	przedsiębiorstwa (w tym MŚP)	Nie dotyczy						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Nie dotyczy						
	rynek pracy (dodaj/usuń)	Nie dotyczy						
Niemierzalne	Jednostki samorządu terytorialnego	Koszty administracyjne i techniczne związane z procesem strefowania - powołaniem odpowiednich Zespołów do spraw cenności gruntów i wyznaczania stref podatkowych na obszarze gminy, tj.: - zatrudnienie dodatkowych pracowników i ich przeszkolenie; - wyposażenie nowych stanowisk pracy; - wdrożenie odpowiednich systemów informatycznych. Wyżej wymienione koszty będą zróżnicowane w zależności od charakteru danej gminy (gmina wiejska, miejsko-wiejska, miejska, miasto na prawach powiatu) i						



		uzależnione od autonomicznej decyzji władz w zakresie obranego sposobu wyznaczania stref na swoim terenie. Może okazać się, że w małych gminach o charakterze wiejskim czy miejsko-wiejskich takie koszty w ogóle nie wystąpią, zaś w miastach na prawach powiatu będą istotnie wyższe niż w pozostałych gminach. Stąd niemożliwe jest oszacowanie wysokości ww. kosztów.						
	(dodaj/usuń)							
Korzyści w okresie 10 lat od wejścia w życie zmiany								
		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2011 r.)	budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0
	jednostki samorządu terytorialnego	3 617	3 617	3 617	3 617	3 617	3 617	39 788
	inne jednostki sektora finansów publicznych							
	przedsiębiorstwa (w tym MŚP)							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
	(dodaj/usuń)							
W ujęciu niepieniężnym	budżet państwa	Nie dotyczy						
	jednostki samorządu terytorialnego/sytuacja i rozwój regionalny	- wyposażenie władz gmin w efektywne narzędzie racjonalnego gospodarowania gruntami i kształtowania ładu przestrzennego na swoim obszarze. Tym samym istotne zwiększenie efektywności wykorzystania przestrzeni miast, ograniczenie chaosu przestrzennego i nadmiernego rozproszenia zabudowy oraz zapobieżenie/ograniczenie spekulacji gruntami (przetrzymywaniu nisko zagospodarowanych gruntów w oczekiwaniu na wzrost ich wartości). W związku z powyższym regulacja będzie wpływać na sytuację i rozwój regionalny. - Ułatwienie mobilizacji dochodów lokalnych na finansowanie wydatków związanych z budową infrastruktury, ułatwiającej korzystanie z gruntów przez ich właścicieli.						
	inne jednostki sektora finansów publicznych	Nie dotyczy						
	przedsiębiorstwa (w tym MŚP)	Nie dotyczy						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	- istotne polepszenie komfortu życia: przebywanie w mieście zwartym i funkcjonalnie zrównoważonym.						
	rynek pracy	Nie dotyczy						
Niemierzalne	Miasta na prawach powiatu	W dłuższym okresie zahamowanie (ograniczenie) zjawiska rozlewania się miast zmniejszy potrzeby wydatkowe miast związane z rozwojem infrastruktury sieciowej, drogowej i transportowej na duże odległości.						
	(dodaj/usuń)							

Wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń:

Symulacje na danych liczbowych przeprowadzono w oparciu o dane z 2011 r.

Wyliczenia oparto na uzyskanych z Ministerstwa Finansów skorygowanych danych z badania ankietowego gmin dotyczących zsumowanej powierzchni podlegającej opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości gruntowych pozostałych oraz związanych z działalnością gospodarczą wraz z wpływami z tych tytułów w rozbiu na podregiony NUTS-3 w 2011 r. Podobne dane (dot. wielkości podstawy opodatkowania i wpływów z podatku od nieruchomości gruntowych pozostałych i gospodarczych) uzyskano także za pośrednictwem Biura Unii Metropolii Polskich (UMP) z sześciu miast członkowskich UMP, które nie stanowią odrębnego podregionu NTS 3, tj.: Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Lublin, Rzeszów.

Dane dot. PKB na mieszkańca w Polsce i poszczególnych podregionach NTS 3, a także wysokości dochodów własnych w poszczególnych miastach na prawach powiatu niestanowiących odrębnego podregionu NTS 3 (60 miast) pozyskano z bazy Bank Danych Lokalnych, prowadzonej przez GUS. Do wyliczeń zastosowano PKB w

cenach bieżących, PKD 2007, według metodologii ESA 2010.

Dla każdego z sześciu obszarów dochodowych, wyodrębnionych zgodnie z Załoženiami projektu ustawy, ustalono maksymalną i minimalną stawkę podatku dla gruntów pozostałych oraz maksymalną stawkę dla gruntów gospodarczych z zachowaniem następujących założeń:

- Jako punkt odniesienia dla ustalenia wysokości stawek przyjęto stawkę referencyjną w wysokości określonej w obwieszczeniu Ministra Finansów w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2011 r., stawki podatku dla gruntów pozostałych, tj. 0,41 zł za 1 m<sup>2</sup> powierzchni.
- Wysokość stawki minimalnej dla gruntów pozostałych w danym obszarze dochodowym w stosunku do stawki referencyjnej odpowiada relacji PKB na mieszkańca do średniej krajowej, określonej jako górna granica dla danego obszaru dochodowego (z wyjątkiem obszaru VI, w którym górna granica jest nieokreślona). Oznacza to, że proponowany poziom stawki minimalnej w poszczególnych obszarach dochodowych zmienia się z dużym przybliżeniem proporcjonalnie do zmian PKB na mieszkańca w danym obszarze dochodowym.
- Maksymalna stawka podatku od nieruchomości dla gruntów pozostałych stanowi zawsze określony procent stawki referencyjnej, tj. ok. pięciokrotność stawki minimalnej, po to aby pozostawić gminom możliwość prowadzenia aktywnej polityki strefowania, wymagającej znacznego zróżnicowania stawek w zależności od lokalizacji ww. gruntów.
- Maksymalna stawka podatku dla gruntów gospodarczych stanowi zawsze określony procent stawki referencyjnej, tj. ok. 50% stawki maksymalnej dla gruntów pozostałych.

Wyniki symulacji przedstawia poniższa tabela:

Obszar	Przedział PKB na mieszkańca w podregionie NTS 3 w relacji do PKB per capita w Polsce	Stawki minimalne dla gruntów pozostałych		Stawki maksymalne			
		Jako % krajowej stawki referencyjnej	zł/m <sup>2</sup>	Grunty pozostałe		Grunty gospodarcze.	
				Jako % krajowej stawki referencyjnej	zł/m <sup>2</sup>	Jako % krajowej stawki referencyjnej	zł/m <sup>2</sup>
I	0%-75%	75%	0,31	375%	1,54	187,5%	0,77
II	75%-100%	100%	0,41	500%	2,05	250,0%	1,03
III	100%-125%	125%	0,51	625%	2,56	312,5%	1,28
IV	125%-150%	150%	0,62	750%	3,08	375,0%	1,54
V	150%-200%	200%	0,82	1 000%	4,10	500,0%	2,05
VI	Powyżej 200%	250%	1,03	1 250%	5,13	625,0%	2,56

Dokonano zakwalifikowania każdego z 66 podregionów NTS 3 do jednego z 6 obszarów dochodowych w oparciu o kryterium wysokości PKB na mieszkańca w podregionie NTS 3 do średniego PKB w kraju.

W dalszej kolejności dla każdego z podregionów ustalono wysokość wpływów z podatku od nieruchomości gruntowych pozostałych przy założeniu uzyskania dochodów z tego tytułu na poziomie 40% wpływów możliwych do uzyskania przy stawce maksymalnej, zaś dla gruntów gospodarczych w wysokości 80% tych wpływów. Przyjęcie takich założeń jest uwarunkowane uwzględnieniem znacznej presji mieszkańców na obniżanie stawek, co nie będzie tak silne w przypadku gruntów gospodarczych. Wyniki symulacji odniesiono do faktycznych wpływów z tego podatku uzyskanych w poszczególnych podregionach. Tym sposobem oszacowano dodatkowe dochody gmin z podatku od gruntów pozostałych (bez uwzględnienia podniesienia stawek podatku w miastach na prawach powiatu niestanowiących odrębnych podregionów NTS 3) w kwocie 2 792 mln zł. Kwota ta stanowi jednocześnie koszt dla gospodarstw domowych, które zapłaciłyby dodatkowy podatek w tej wysokości.

Dodatkowe dochody gmin z podatku od gruntów gospodarczych, a zarazem koszt przedsiębiorstw, bez

uwzględnienia podwyższenia stawek podatku w miastach na prawach powiatu niebędących odrębnym NTS 3, oszacowano na 555 mln zł.

Dodatkowo przeprowadzono szacunkowe symulacje skutków podwyższenia stawek w miastach na prawach powiatu, niebędących odrębnymi podregionami NTS 3. Dla potrzeb wyliczeń posłużono się danymi uzyskanymi z 6 miast członkowskich UMP. Dla każdego z ww. miast obliczono różnicę w wysokości dochodów uzyskanych przy założeniu wykorzystania 40% hipotetycznego potencjału dochodowego dla gruntów pozostałych oraz 80% dla gruntów gospodarczych po podwyższeniu stawek podatkowych (tj. ustaleniu ich poziomu w wysokości stawek dla wyższego o jeden poziom obszaru dochodowego) oraz bez stosowania wspomnianego podwyższenia. Uzyskaną różnicę odniesiono do poziomu dochodów własnych w ww. miastach w 2011 r. Wyciągnięto średnią arytmetyczną i ważoną. Ustalono, że średni wzrost dochodów własnych miast na prawach powiatu niestanowiących odrębnego podregionu będzie rzędu 1,5%. Dokonano przemnożenia dochodów własnych 54 miast przez 1,5% z zachowaniem dla 6 miast członkowskich UMP dokładnych danych dot. wzrostu wysokości dochodów własnych, wynikających z przeprowadzonych symulacji. Na tej podstawie oszacowano wzrost dochodów własnych 60 miast na prawach powiatu wskutek podwyższenia stawek o łączną kwotę rzędu 270 mln zł. Dla potrzeb wyliczeń przyjęto, że kwota ta rozkłada się pomiędzy gospodarstwa domowe a przedsiębiorców w relacji 5:1, tj. tak samo, jak relacja hipotetycznego dodatkowego dochodu od gruntów pozostałych (2 792 mln zł) do hipotetycznego dodatkowego dochodu od gruntów gospodarczych (555 mln zł).

#### 10. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Wskazanie dokładnego terminu rozwiązania problemu urbanistycznego, omówionego w pkt. 1, ze względu na jego specyfikę jest niemożliwe. Samo wejście w życie proponowanych zmian ustawowych nie rozwiąże w sposób natychmiastowy wskazanego problemu, lecz stworzy podstawę do wdrożenia instrumentów do jego rozwiązania. Przewiduje się, że skutki fiskalne dla gmin w wyniku wdrożenia regulacji ujawnią się już w pierwszym roku obowiązywania ustawy. Ocena zachowań gmin w zakresie strefowania (zróżnicowanie stawek, wielkość średnich stawek, ilość wyodrębnionych stref) będzie możliwa po 5 latach obowiązywania nowych przepisów. Po 10 latach będzie zaś możliwa ocena wpływu zmian regulacyjnych na kształtowanie ładu przestrzennego.

Proponowane zmiany powinny obowiązywać od początku roku kalendarzowego, tak aby uniknąć problemów i kosztów dla gmin i podatników, jakie wiązałyby się ze zmianą zasad ustalania stawek i tym samym prawdopodobnie wysokości stawek podatku w ciągu roku. Termin wejścia w życie projektowanych zmian prawnych powinien być poprzedzony działaniami edukacyjnymi władze gmin w zakresie sposobu wyznaczania stref dla gruntów pozostałych na ich obszarze i ustalania stawek podatkowych. Wskazane byłoby wcześniejsze wydanie rekomendacji (Poradnika dla gmin) w zakresie ww. czynności. Ustanowiony termin powinien uwzględniać konieczność wydania odpowiednich rozporządzeń oraz obwieszczeń.

Aby umożliwić gminom przygotowanie się do wdrożenia nowych rozwiązań oraz uwzględnienie nowych stawek podatkowych w procesie budżetowym, wskazane jest co najmniej dziewięciomiesięczne *vacatio legis*. Oznacza to, że jeżeli ustawa zostanie opublikowana do dnia 31 marca danego roku  $N$ , to jej przepisy mogą obowiązywać przy określaniu stawek podatkowych na rok następny ( $N+1$ ). W przypadku ogłoszenia ustawy po dniu 31 marca roku  $N$ , jej przepisy powinny obowiązywać przy określaniu stawek podatkowych począwszy od roku  $N+2$ .

Przepisy niniejszej regulacji powinny wejść w życie z dniem 1 stycznia 2018 r., pod warunkiem, że ustawa zostanie ogłoszona do dnia 31 marca 2017 r.

#### 11. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Ewaluacja efektów skutków fiskalnych dla gmin w wyniku wdrożenia regulacji nastąpi już w pierwszym roku obowiązywania ustawy. Ocena zachowań gmin w zakresie strefowania (zróżnicowanie stawek, wielkość średnich stawek, ilość wyodrębnionych stref) będzie możliwa po 5 latach obowiązywania nowych przepisów. Po 10 latach będzie możliwa ocena wpływu zmian regulacyjnych na kształtowanie ładu przestrzennego.

Efekty działania ustawy będzie można mierzyć za pomocą następujących mierników:

##### 1) Efekty fiskalne

- Różnica między wielkością dochodów z tytułu podatku od nieruchomości gruntowych pozostałych i gospodarczych uzyskanych w pierwszym roku podatkowym, w którym zostanie zastosowany nowy

mechanizm i w roku poprzedzającym. Powyższy miernik powinien być obliczony na poziomie dochodów każdej gminy, jak również całego kraju (w podziale na typ danej gminy: wiejska, miejsko-wiejska, miejska, miasto na prawach powiatu).

- Różnice w wielkościach dochodów gmin z tytułu podatku od nieruchomości gruntowych pozostałych i gospodarczych w kolejnych latach po wdrożeniu ustawy.

2) Ocena realizacji polityki strefowania

Ocena zakresu stosowania aktywnego strefowania będzie wymagała zbadania relacji między najniższymi i najwyższymi stawkami podatkowymi dla określonej kategorii gruntów na obszarze każdej gminy oraz w całym kraju.

- Istotnym miernikiem efektów działania ustawy w tym zakresie będzie wskaźnik średniej rozpiętości stawek podatkowych dla określonej kategorii gruntów ustalonych na obszarze każdej gminy w kraju ważony powierzchnią tych gruntów w każdej z gmin.

Miernik w postaci ilości wyodrębnionych stref dla określonej kategorii gruntów na obszarze gminy należy uznać za niewystarczający. Może się bowiem okazać, że rada gminy ustanowi znaczną liczbę stref na swoim obszarze, lecz stawki w tych strefach nie będą istotnie zróżnicowane, w związku z czym polityka podatkowa w zakresie urbanistycznym nie osiągnie zamierzonych skutków.

3) Efekty urbanistyczne

Ocena, czy nastąpiło zmniejszenie proporcji różnicy cen poszczególnych kategorii gruntów w centrach miast i na obrzeżach (przy innych czynnikach niezmiennych).

Inne, przydatne do oceny efektów działania regulacji, mierniki

- 4) Obliczenie średniej wysokości stawki dla określonej kategorii gruntów na obszarze gminy i w całym kraju w zł za m<sup>2</sup> oraz w relacji do ustawowej krajowej stawki referencyjnej w poszczególnych latach.

**12. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)**

Nie załącza się

## **Wyjaśnienia do formularza testu regulacyjnego**

### **0. Metryczka**

W niniejszej części należy podać podstawowe informacje na temat testu regulacyjnego:

- Nazwa projektu:

Proszę podać np. wstępny tytuł projektu.

- Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące:

Proszę wskazać organ odpowiedzialny za przygotowanie projektu, jego koordynację oraz wdrożenie (ministerstwo wiodące). W przypadku, gdy projekt jest przedmiotem prac więcej niż jednego ministerstwa, proszę wskazać również organy współpracujące.

- Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu:

Proszę wskazać osobę, która w ministerstwie wiodącym nadzoruje prace jednostki odpowiedzialnej za merytoryczne przygotowanie projektu.

- Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu:

Proszę podać kontakt (telefon, adres e-mail) do osoby, która jest odpowiedzialna za opracowanie projektu (np. kierownika komórki organizacyjnej) i będzie w stanie odpowiedzieć na ewentualne pytania związane z przedstawionymi w ocenie informacjami lub wskaże odpowiednią osobę.

- Data sporządzenia:

Proszę podać datę przygotowania testu regulacyjnego.

- Źródło:

Z rozwijanej listy proszę wybrać źródło, na podstawie którego przygotowany jest projekt (punkt exposé, data decyzji, nazwa strategii, nr dyrektywy Unii Europejskiej (UE), sygn. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (TK), tytuł ustawy, inne).

- Nr w wykazie prac:

W przypadku gdy projekt jest już wpisany do Wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, proszę wpisać jego numer (np. ZD150).

### **1. Jaki problem jest rozwiązywany?**

Proszę opisać istotę problemu (np. zawodność rynku, zapotrzebowanie na dobro publiczne, wysokie koszty transakcyjne, bariery w prowadzeniu działalności gospodarczej itp.) i jego praktyczny wymiar (np. zbyt mała ochrona leasingobiorców, niewystarczający komfort i długi czas podróży koleją, występujące obciążenia administracyjne pobierczego danego przepisu itp.). Istotą problemu nie jest brak określonej regulacji - nowa regulacja może być jednym z instrumentów (sposobem) rozwiązania problemu. Dobrze i zwięźle wypełniona rubryka umożliwi zrozumienie problemu, który ma być rozwiązany oraz skali i przyczyn jego występowania.

Jeżeli projekt ma charakter przekrojowy i dotyczy wielu zagadnień (np. ustawa deregulująca zawody, ustawa o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej) proszę opisać najważniejsze (największe) problemy wymagające rozwiązania.

### **2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt**

Proszę zwięźle opisać proponowane rozwiązanie problemu opisanego w pkt 1 oraz oczekiwane rezultaty jego (ich) wdrożenia, sformułowane w możliwie konkretny, mierzalny i określony w czasie sposób - w przypadkach w których jest to możliwe powinien być zgodny z zasadą SMART (prosty, mierzalny, osiągalny, istotny, określony w czasie), np. osiągnięcie do 2020 r. wskaźnika upowszechnienia wychowania przedszkolnego co najmniej 90%).

Jeżeli projekt ma charakter przekrojowy i dotyczy wielu zagadnień (np. ustawa deregulująca zawody, ustawa o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej) proszę opisać najważniejsze rekomendacje i cele.

**3. Jakie były analizowane inne rozwiązania, w tym rozwiązania pozalegislacyjne? Dlaczego ich nie zastosowano?**

Proszę wskazać, jakie alternatywne rozwiązania dla opisanego w pkt 1 problemu były analizowane, oraz zwięźle opisać dlaczego zostały odrzucone. Proszę również wskazać, jakie działania pozalegislacyjne mogące przyczynić się do rozwiązania problemu były (jeśli w ogóle) analizowane oraz dlaczego ich nie zastosowano lub uznano, że są niewystarczające do rozwiązania problemu.

Przykładami działań pozalegislacyjnych (wspierających) są kampanie informacyjne, znaki jakości, certyfikaty, kodeksy dobrych praktyk, konferencje, seminaria, itp.

**4. Jeżeli projekt wdraża prawo UE, jakie są przewidywane rozwiązania poza bezwzględnie wymaganymi przez UE?**

Pkt 4 dotyczy tylko projektów mających na celu wdrożenie prawa UE. Jeżeli projekt zawiera rozwiązania poza bezwzględnie wymaganymi przez UE, proszę o wskazanie, w jakich obszarach.

Przez rozwiązania, które nie wynikają bezwzględnie z prawa UE rozumiane są rozwiązania, w tym implementujące przepisy unijne, wykraczające poza niezbędne minimum, w szczególności przez:

- zachowanie istniejących wcześniej polskich rozwiązań, jeżeli są bardziej rygorystyczne niż te wynikające z zastosowania rozwiązania przewidzianego w prawie UE,
- rozszerzenie zakresu,
- zaostrzenie rygoryzmu,
- niekorzystanie z możliwości ograniczenia wymagań.

**5. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?**

Proszę wskazać - tam gdzie to możliwe - rozwiązania w minimum 3 krajach i źródła informacji. Proszę wskazać kraje, z których rozwiązania przeanalizowano oraz wyniki tych analiz.

Jeżeli projekt ma charakter przekrojowy i dotyczy wielu zagadnień (np. ustawa deregulująca zawody, ustawa o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej) proszę wskazać informacje odnoszące się do zagadnień najważniejszych.

**6. Podmioty, na które oddziałuje projekt**

Proszę wyszczególnić jakie podmioty (zarówno osoby fizyczne, prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej) są objęte projektem. Proszę oszacować ich liczbę (wraz z podaniem źródła danych) oraz opisać charakter oddziaływania projektu na daną grupę.

Proszę dostosować liczbę wierszy w tabeli, zgodnie z potrzebami projektu. Puste wiersze proszę usunąć.

Przykładowe grupy: obywatele, MŚP, rolnicy, rodzina, inwestorzy, lekarze, emeryci, osoby niepełnosprawne.

**7. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji**

Proszę podać informacje o konsultacjach poprzedzających przygotowanie projektu oraz wskazać, jaki jest planowany zakres konsultacji publicznych i opiniowania projektu, w szczególności uwzględniając:

- wskazanie, czy były (i jak długo) prowadzone konsultacje poprzedzające przygotowanie projektu (tzw. pre-konsultacje publiczne), podmioty, z którymi były prowadzone te konsultacje (w tym ekspertów), w jaki sposób komunikowano się z grupami wskazanymi w pkt 6 (metody konsultacji np. warsztaty, kwestionariusz on-line), krótkie podsumowanie wyników konsultacji,
- terminy planowanych konsultacji publicznych, podmioty, z którymi będzie konsultowany projekt, wskazanie przepisu, z którego wynika obowiązek zasięgnięcia opinii.

## 8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z rekomendowanego rozwiązania

Obciążenia regulacyjne należy rozumieć jako wszystkie czynności, które muszą wykonać podmioty (adresaci regulacji) w związku wykonywaniem projektowanych przepisów.

Przykładem takich obciążeń są m.in. obowiązki informacyjne (OI). OI polega na dostarczaniu lub przechowywaniu przez podmioty zobowiązane danych informacji. Identyfikowanie OI dokonywane jest w oparciu o przepisy ustawy. Dany przepis nakłada OI, jeżeli podmiot realizujący obowiązek musi wykonać szereg czynności administracyjnych. Przepis można uznać za OI w przypadku gdy jego wykonanie będzie związane z wykonaniem jednej lub więcej czynności składowych z listy poniżej:

- 1) przyswajanie wiedzy dotyczącej wykonywania konkretnego obowiązku informacyjnego (w tym bieżące śledzenie zmian w przepisach),
- 2) szkolenie pracowników w zakresie wykonywania OI,
- 3) pozyskiwanie odpowiednich informacji z posiadanych danych,
- 4) przetwarzanie posiadanych danych w celu wykonania OI,
- 5) generowanie nowych danych,
- 6) projektowanie materiałów informacyjnych,
- 7) wypełnianie kwestionariuszy,
- 8) odbywanie spotkań,
- 9) kontrola i sprawdzanie poprawności,
- 10) kopiowanie/sporzządzanie dokumentacji,
- 11) przekazywanie wymaganej informacji do adresata,
- 12) archiwizacja informacji.

Proszę:

- w przypadku gdy projekt nie dotyczy zmiany obciążeń regulacyjnych, zaznaczyć pole „nie dotyczy”,
- w przypadku zmian w projekcie wpływających na obciążenia regulacyjne odpowiednio zaznaczyć ich zwiększenie lub zmniejszenie,
- wskazać, czy dane obciążenia są przystosowane do ich elektronicznej (dotyczy sytuacji kiedy wprowadzane obciążenia wpływają na systemy teleinformatyczne podmiotów publicznych lub na podmioty prywatne – przedsiębiorcy, obywatele).

W komentarzu proszę o zwięzłe opisanie zakresu zmian dotyczących obciążeń regulacyjnych.

## 9. Wyniki analizy wpływu

Proszę wypełnić tabele kosztów i korzyści dla wybranego rozwiązania oraz opisać zastosowaną metodę obliczeń dla przedstawionych w tabeli wartości. Jeżeli obliczenia zostały przygotowane na podstawie opracowania własnego proszę je również wskazać w pkt 12.

W opracowywanej analizie wpływu, co do zasady, należy przyjąć kalkulację w cenach stałych. W przypadku zastosowania cen bieżących, prezentacja skutków finansowych powinna uwzględniać wskaźniki makroekonomiczne podawane w [Wytocznych dotyczących stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw](#). Jeżeli nie zastosowano wskaźników makroekonomicznych podanych w [Wytocznych MF](#), proszę dołączyć stosowną informację wyjaśniającą.

Proszę wskazać również wszystkie uproszczenia i założenia, które pozwoliły na oszacowanie wyników. Prognozę proszę przeprowadzić w podziale na proponowane kategorie w horyzoncie 10-letnim, w wartościach stałych (np. ceny stałe dla pierwszego prognozy). W przypadku gdy analiza wpływu obejmuje dłuższy niż 10-letni horyzont (np. zmiany w systemie emerytalnym), możliwe jest dostosowanie kolumn tabeli do horyzontu projektu.

Koszty i korzyści proszę skalkulować dla roku wejścia w życie regulacji (0), a następnie w 1, 2, 3, 5 i 10 roku jej obowiązywania. W kolumnie *Łącznie* proszę wpisać skumulowane koszty i korzyści za okres 10 lat obowiązywania regulacji.

W ujęciu niepieniężnym proszę podać wartości najważniejszych wskaźników, które ulegną zmianie (np. skrócenie czasu wydania pozwolenia na budowę o 100 dni, wzrost wskaźnika upowszechnienia wychowania przedszkolnego o 20 punktów procentowych).

W przypadku gdy nie ma możliwości podania żadnych wartości liczbowych (lub wpływ dotyczy także zmian, których nie można skwantyfikować) proszę odpowiednio opisać analizę wpływu w pozycji: „niemierzalne”.

Jeżeli projekt ma charakter przekrojowy i dotyczy wielu zagadnień (np. ustawa deregulująca zawody, ustawa o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej) proszę dokonać analizy wpływu dla najważniejszych zmian.

Proszę dostosować liczbę wierszy w tabeli, zgodnie z zakresem projektu. Puste wiersze proszę usunąć.

#### **10. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego**

Proszę opisać kiedy planuje się rozwiązanie problemu zidentyfikowanego w pkt 1 (wejście przepisów w życie nie zawsze rozwiązuje dany problem a jedynie daje podstawę do wdrożenia instrumentów do jego rozwiązania). Proszę przedstawić harmonogram wdrożenia działań wykonania aktu prawnego (np. gdy rozwiązywanym problemem jest zwiększona zachorowalność, to działaniami będą: ew. zatrudnienie dodatkowych pracowników, zakup majątku - urządzeń, przeprowadzenie szczepień, zakup szczepionek itp.).

Jeżeli projekt ma charakter przekrojowy i dotyczy wielu zagadnień (np. ustawa deregulująca zawody, ustawa o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej) proszę opisać planowane wykonanie dla najważniejszych zmian.

Jeżeli projektowana regulacja oddziałuje na przedsiębiorców (na prowadzenie działalności gospodarczej), zgodnie z *Uchwałą Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednoczenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych*, terminem wejścia w życie przepisów, po minimum 30-dniowym *vacatio legis*, powinien być 1 stycznia lub 1 czerwca. Jeżeli termin ten nie zostanie zachowany, proszę wskazać powód odstąpienia od wyznaczonych terminów.

#### **11. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?**

Proszę opisać, kiedy i w jaki sposób będzie mierzone osiągnięcie efektu opisanego w pkt 2. Po jakim czasie nastąpi przegląd kosztów i korzyści projektowanych oddziaływań. Proszę również wskazać mierniki, które pozwolą określić, czy oczekiwane efekty zostały uzyskane.

W tym punkcie proszę też podać informację dotyczącą przygotowania oceny funkcjonowania ustawy (OSR ex-post), jeżeli w odniesieniu do projektu ustawy przewiduje się przedstawienie wyników ewaluacji w OSR ex-post.

Jeżeli projekt ma charakter przekrojowy i dotyczy wielu zagadnień (np. ustawa deregulująca zawody, ustawa o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej) proszę opisać sposób przeprowadzania ewaluacji i mierniki dla najważniejszych zmian.

Jeśli specyfika danego projektu uniemożliwia zastosowanie mierników lub też niezasadna jest jego ewaluacja (z uwagi na zakres lub charakter projektu) proszę to opisać.

#### **12. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)**

Proszę wymienić dodatkowe dokumenty, które stanowią załączniki do projektu i formularza. Załączanie dodatkowych dokumentów jest opcjonalne.