

**„Pakiet 2.0” - Decentralizacja Państwa i przywracanie kompetencji
jednostek samorządu terytorialnego**

**Propozycje strony samorządowej
Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego**

1. W ustawie z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn. Dz. U. z 2025 r. poz. 1590) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 2 dodaje się art. 2a w brzmieniu:

„2a. Za korzystanie z cmentarzy i urządzeń cmentarnych pobierane są opłaty. Do ustalania opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych i urządzeń cmentarnych na tych cmentarzach stosuje się ustawę z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej.”.

Uzasadnienie

Obowiązujące przepisy ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych nie zawierają jednoznacznych regulacji dotyczących zasad ustalania opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych i urządzeń cmentarnych. Ponadto w ostatnich dwóch latach nastąpiła istotna i konsekwentna zmiana linii orzeczniczej sądów administracyjnych, które coraz częściej uznają, że ustawa o cmentarzach dopuszcza pobieranie wyłącznie opłat za pochowanie zwłok oraz za zastrzeżenie grobu przeciw ponownemu użyciu na kolejne 20 lat. Wskazuje się jednocześnie, że inne opłaty – takie jak za wjazd pojazdem, korzystanie z kaplicy, postawienie nagrobka czy rezerwację miejsca – nie mają podstawy prawnej.

Zarówno analiza orzeczeń sądów administracyjnych, jak i rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów, wskazuje na utrwalony problem braku jednoznacznych delegacji ustawowych do ustalania opłat cmentarnych. Najnowsze orzeczenia (NSA 2024, WSA 2024–2025) jednoznacznie ograniczają katalog dopuszczalnych opłat do tych wymienionych w art. 7 ust. 2 ustawy o cmentarzach. W efekcie większość opłat stosowanych przez gminy od dekad jest uznawana za niedopuszczalną, mimo braku zmian przepisów. Zmiana ta dokonuje się zatem wyłącznie na poziomie wykładni prawa.

Taka interpretacja przepisów oznacza ryzyko masowego stwierdzania nieważności uchwał rad gmin ustalających obecnie obowiązujące cenniki cmentarne. Prowadzi to do stanu poważnej niepewności prawnej po stronie jednostek samorządu terytorialnego oraz zarządców cmentarzy komunalnych. Zmiana linii orzeczniczej generuje znaczne ryzyko ubytku dochodów gmin na utrzymanie cmentarzy. Koszty te stale rosną, a jednocześnie sądy wskazują gminom wyłącznie dwa legalne źródła ich pokrycia.

Ponadto aktualny stan prawny powoduje nierówne obciążenie kosztami utrzymania cmentarzy, przerzucając je wyłącznie na wąską grupę użytkowników grobów ziemnych, co jest niezgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasadą równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP).

Projekt zakłada dodanie art. 2a w brzmieniu: „Do ustalania opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych i urządzeń cmentarnych na tych cmentarzach stosuje się ustawę z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej.”. Rozwiązanie to oznacza, że opłaty za usługi i korzystanie z infrastruktury cmentarnej – jako usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej – będą ustalone zgodnie z zasadami przewidzianymi w ustawie o gospodarce komunalnej (art. 4 ust. 1 pkt 2), tak jak ma to miejsce w odniesieniu do innych usług publicznych świadczonych przez gminy.

Proponowane rozwiązanie jest w pełni zgodne z projektowaną ustawą o likwidacji barier utrudniających funkcjonowanie JST (UD309): wzmacnia kompetencje gmin do samodzielnego określania sposobu realizacji zadań i ich finansowania.

Uchwalenie art. 2a wypełnia również rekomendacje Najwyższej Izby Kontroli, która już w 2016 r. w raporcie LPO.430.002.2016 wskazywała na:

- potrzebę ustawowego uregulowania katalogu opłat,
- rozróżnienia usług cmentarnych i pogrzebowych,
- zapewnienia gminom jasnych kompetencji do ustalania opłat.

W naszej ocenie projektowana regulacja będzie miała pozytywne skutki dla gmin, ponieważ:

- usuwa ryzyko stwierdzania nieważności uchwał rad gmin,
- stabilizuje finanse cmentarzy komunalnych,
- umożliwia legalne pobieranie opłat za usługi faktycznie wykonywane przez zarządców.

Jak również dla mieszkańców, ponieważ:

- wprowadza przejrzystość i przewidywalność opłat,
- zapewnia bardziej sprawiedliwy rozkład kosztów utrzymania infrastruktury cmentarnej,
- zapobiega przerzucaniu kosztów wyłącznie na wąską grupę osób.

2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572).

Po art. 29 dodaje się art. 29a w brzmieniu:

„Art. 29a. Jednostka samorządu terytorialnego niespełniająca warunków określonych w art. 28 jest stroną postępowania odwoławczego, jeśli organem orzekającym w tym postępowaniu w pierwszej instancji jest organ tej jednostki a sprawa dotyczy mienia tej jednostki, w tym przysługujących jej należności pieniężnych mających charakter cywilnoprawny albo niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publiczno-prawnym.”

Uzasadnienie

W praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego – zwłaszcza na poziomie samorządu gmin – występują sytuacje, w których wójt jako organ administracji publicznej staje wobec prowadzenia postępowania administracyjnego dotyczącego interesu faktycznego lub prawnego gminy, której jednocześnie jest organem wykonawczym.

Często są to postępowania dotyczące żywotnych interesów gminy, np. spraw własnościowych (za przykład może tu służyć przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w przypadku, gdy grunt jest własnością gminy).

W takich przypadkach ukształtowała się linia orzecznicza, zgodnie z którą w sytuacji, gdy wójt jest uprawniony do wydania decyzji w I instancji, gmina/powiat nie jest stroną (postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 15 października 1990 r., sygn. akt SA/Wr 990/90, z dnia 22 lipca 1999 r., sygn. akt II SA 974/99, z dnia 19 października 2000 r., sygn. akt II SA/Gd 2159/00). Teza ta jest o tyle zaskakująca, że nie ma żadnego bezpośredniego i wyraźnego oparcia w przepisach prawa – wynika ona jedynie z bardzo daleko posuniętej interpretacji zasad ogólnych postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego (vide przegląd orzecznictwa w G. Kubalski, Wójt jako organ orzekający w postępowaniu dotyczącym interesu prawnego gminy, Samorząd Terytorialny z 2008 r., nr 1-2, s.72-85). Stan ten prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w której w wielu istotnych dla jednostek samorządu terytorialnego sprawach całkowicie pozbawione są one możliwości obrony swoich interesów. Orzekające w drugiej instancji organy, głównie samorządowe kolegia odwoławcze, nie są zobowiązane do szczególnej troski o interes jednostek samorządu terytorialnego, których sprawa dotyczy. Poza tym w orzeczeniach kolegiów zdarzają się błędy, wadliwe ustalenia, czy inne uchybienia. W takiej sytuacji, jeśli jest to z korzyścią dla strony, jest oczywiste, że nie zaskarży ona orzeczenia Kolegium do sądu administracyjnego. Wójt/burmistrz/prezydent nie ma natomiast możliwości zaskarżenia tego orzeczenia. Nie mają też możliwości występowania przez sądem w sytuacji, gdy skargę na orzeczenie kolegium wnosi strona.

Sytuacja, w której w trzech kolejnych instancjach (jednej administracyjnej i dwóch sądowoadministracyjnych) jednostka samorządu terytorialnego skazana jest na bierne obserwowanie tego co dzieje się w postępowaniu – bezwzględnie wymaga zmiany.

Sytuacja taka jest sprzeczna z konstytucyjnymi zasadami sądowej ochrony majątku jst (art. 165 Konstytucji). W przypadku błędnych decyzji SKO, powodujących uszczerbek w majątku jst, a także w przypadku błędnych wyroków sądów administracyjnych – w sytuacji, gdy jst nie mają możliwości obrony swych praw – odpowiedzialność odszkodowawczą winien ponosić Skarb Państwa.

Aby przeciwdziałać wystąpieniu takiego skutku proponuje się wprowadzić do Kodeksu Postępowania Administracyjnego przepis, który jednoznacznie przesądzi, że w drugiej instancji stroną postępowania jest również jednostka samorządu terytorialnego, której praw majątkowych dotyczy dane postępowanie. Analogiczną regulację proponuje się w Ordynacji podatkowej. W konsekwencji jednostce samorządu terytorialnego będzie przysługiwało prawo występowania przed organem II instancji w celu obrony swoich praw. Naturalną konsekwencją jest możliwość skarżenia zapadłego rozstrzygnięcia do sądu administracyjnego, jednakże celem uniknięcia jakichkolwiek wątpliwości proponuje się wprowadzenie odpowiedniego przepisu do Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

3. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 2151 z późn. zm.).

W art. 25 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1, po którym dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

„2. Biegły, o którym mowa w art. 28a, nie może odmówić wykonania badania, o którym mowa w ust. 1 w stosunku do osoby skierowanej na to badanie przez komisję rozwiązywania problemów alkoholowych działającą w gminie położonej na obszarze właściwości miejscowej sądu okręgowego, przy którym biegły został ustanowiony, z wyjątkiem wypadków, w których biegły podlegałby wyłączeniu przez sąd, określonych w przepisach regulujących postępowanie, o którym mowa w art. 26 ust. 2. Komisja ustala wynagrodzenie biegłego zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 89 ust. 5 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tj. Dz. U. z 2025 r. poz. 1228 z późn. zm.). W razie sporu wysokość wynagrodzenia określi sąd rejonowy właściwy według miejsca zamieszkania lub pobytu osoby badanej, na wniosek biegłego złożony w terminie 14 dni od otrzymania informacji od komisji o wysokości ustalonego przez nią wynagrodzenia.”

Uzasadnienie

Gminne komisje rozwiązywania problemów alkoholowych są na mocy ustawy zobowiązane aby kierować osoby spełniające przesłanki ustawowe na badanie przez biegłych orzekających w przedmiocie uzależnienia od alkoholu. Jednakże obecnie nie posiadają narzędzi prawnych, by wymóc na biegłych taką współpracę.

Zgodnie z ustawą o wychowaniu w trzeźwości, komisja kieruje osobę spełniającą przesłanki z art. 24 na badanie przez biegłych. Jeśli osoba uzależniona, spełniająca te przesłanki odmawia dobrowolnego leczenia, komisja kieruje wniosek do sądu o zobowiązanie do leczenia.

Wniosek do sądu powinien wskazywać na przesłanki społeczne (art. 24) i być poparty opinią biegłych, potwierdzającą uzależnienie (przesłanka medyczna).

Zatem literalnie: wniosek bez opinii biegłych może być uznany za niekompletny – co w praktyce czynią niektóre sądy, zwracając komisjom wnioski, jeśli nie zawierają opinii biegłych.

W obecnym stanie prawnym nie daje się komisji narzędzi prawnych, jednocześnie zobowiązując ją do kierowania na badanie.

Gminy podejmują działania związane z wyłonieniem osób, chętnych do współpracy w zakresie orzekania w przedmiocie uzależnienia od alkoholu, ale napotykają w tym względzie na następujące trudności:

- brak specjalistów z odpowiednimi kwalifikacjami na swoim terenie,
- brak chęci współpracy specjalistów i brak narzędzi, by zobligować ich do takiej współpracy.

Z jednej strony ustawa wymaga od komisji skierowania na badanie przez biegłych, a z drugiej strony nie daje instrumentów prawnych ani organizacyjnych, umożliwiających zobowiązanie biegłych do przeprowadzenia badania.

Komisja może – zamiast pozyskiwać opinię – przygotować wniosek do sądu z uzasadnieniem trudności i zawnioskować, by sąd powołał biegłych. To niezgodne z literalnym brzmieniem ustawy, ale akceptowane w praktyce sądowej.

Niektóre sądy przyjmują takie wnioski i same powołują biegłych, uznając, że komisja wyczerpała swoje możliwości.

Są jednak też sądy, które odrzucają takie wnioski z przyczyn formalnych, powołując się na brak opinii biegłych (przesłanki medycznej).

Zasadnym wydaje się, by wyeliminować tę lukę prawną, nadanie większych kompetencji gminie w zakresie zobligowania biegłych do przeprowadzenia badania na wniosek komisji.

Takie stanowisko strony samorządowej zostało poparte przez Ministra Zdrowia w piśmie z 8.07.2025 r. (ZPP.62.67.2025.DL).

Proponowana zmiana zawiera regulację, zgodnie z którą biegły wpisany na listę biegłych przy danym sądzie okręgowym nie będzie mógł odmówić wykonania badania na zlecenie komisji działającej na obszarze właściwości miejscowej tego sądu, z wyjątkiem przypadków, w których mógłby odmówić wydania opinii (podlegać wyłączeniu) w postępowaniu sądowym. W propozycji przewidziano również, że wysokość wynagrodzenia biegłego winna być ustalana na takich samych zasadach, jak w postępowaniu sądowym. Przy czym w przypadku braku akceptacji wynagrodzenia ustalonego przez komisję, biegły mógłby zwrócić się do sądu. Regulacja zmierza zatem do tego, aby biegły wpisany na listę sądu okręgowego nie mógł odmówić wykonania opinii na takich samych zasadach, na jakich zobowiązany jest do wykonywania opinii na zlecenie sądu.

4. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 320 z późn. zm.)

1) W art. 13b dodaje się ust. 3aa w brzmieniu:

„3aa. Turystyczną lub uzdrowiskową strefę płatnego parkowania ustala się w miejscowościach, w których na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych wprowadzona została opłata miejscowa lub uzdrowiskowa, jeżeli spełnione są warunki, o których mowa w ust. 2, a ustanowienie strefy płatnego parkowania może nie być wystarczające do realizacji lokalnej polityki transportowej, polityki ochrony środowiska lub zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym.”

2) W art. 13 ust. 1 pkt. 1 dodaje się lit. C w brzmieniu:

„c) w turystycznej lub uzdrowiskowej strefie płatnego parkowania;”

3) W art. 13b dodaje się ust. 1b w brzmieniu:

„1b. Opłatę, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. c, pobiera się za postój pojazdów samochodowych w turystycznej lub uzdrowiskowej strefie płatnego parkowania, w wyznaczonym miejscu, w określone dni lub codziennie, w określonych godzinach lub całodobowo”

4) W art. 13b ust. 3, 4 i 6 otrzymują brzmienie:

„3. Rada gminy (rada miasta) na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach, może ustalić strefę płatnego parkowania, śródmiejską strefę płatnego parkowania, turystyczną lub uzdrowiskową strefę płatnego parkowania.

4. Rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania, śródmiejską strefę płatnego parkowania, turystyczną lub uzdrowiskową strefę płatnego parkowania:

1) ustala wysokość opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a, b lub c, z tym, że opłata za pierwszą godzinę postoju pojazdu samochodowego nie może przekraczać:

a) w strefie płatnego parkowania - 0,15% minimalnego wynagrodzenia, w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207 oraz z 2023 r. poz. 1667),

b) w śródmiejskiej, turystycznej lub uzdrowiskowej strefie płatnego parkowania - 0,45% minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w lit. a;

2) może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi;

3) określa sposób pobierania opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1.

6. Organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach, w uzgodnieniu z zarządcą drogi:

1) wyznacza w strefie płatnego parkowania, śródmiejskiej strefie płatnego parkowania, turystycznej lub uzdrowiskowej strefie płatnego parkowania, miejsca przeznaczone na postój pojazdów, w tym stanowiska przeznaczone na postój pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową;

1a) wyznacza, w strefie płatnego parkowania, śródmiejskiej strefie płatnego parkowania, turystycznej lub uzdrowiskowej strefie płatnego parkowania miejsca przeznaczone na postój pojazdów elektrycznych na czas ładowania przy punktach ładowania zainstalowanych

w ogólnodostępnych stacjach ładowania, o których mowa w art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych;

2) może wyznaczać w strefie płatnego parkowania, śródmiejskiej strefie płatnego parkowania, turystycznej lub uzdrowiskowej strefie płatnego parkowania zastrzeżone stanowiska postojowe (koperty) w celu korzystania z nich na prawach wyłączności w określonych godzinach lub całodobowo.”

5) W art. 21. ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Zarządca, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 2-4 i ust. 5 oraz w art. 8 ust. 2 może wykonywać swoje obowiązki przy pomocy jednostki organizacyjnej będącej zarządem drogi, utworzonej odpowiednio przez sejmik województwa, radę powiatu lub radę gminy. Jeżeli jednostka taka nie została utworzona, zadania zarządu drogi wykonuje zarządca.”

Uzasadnienie

Propozycja zmiany przepisów dotyczy wprowadzenia możliwości poboru opłat za postój w strefach płatnego parkowania we wszystkie dni w miejscowościach o charakterze turystycznym i uzdrowiskowym, również nie mających statusu miasta,

Częstym problemem gmin o charakterze turystycznym czy uzdrowiskowym jest wzmożony ruch pojazdów w okresie weekendów sezonu letniego.

Obecnie samorządy nie mają możliwości wprowadzenia stref płatnego parkowania z poborem opłat w te dni. Kierowcy pojazdów korzystają więc z możliwości parkowania wzdłuż dróg publicznych,

a samorządy na swoich barkach dźwigają koszty z tym związane (np. niszczenie terenów zieleni, zagospodarowania odpadów z kosztów ulicznych).

Z takich miejsc korzystają tzw. turyści jednodniowi, którzy w minimalnym stopniu wspierają lokalne gospodarki czy też łożą daniny publiczne w danych gminach.

Brak możliwości poboru opłat za postój od takich osób to także brak możliwości ich partycypacji w budowie i utrzymaniu infrastruktury turystycznej czy uzdrowiskowej.

Miejscowości turystyczne czy uzdrowiskowe bardzo często nie mają statusu miasta.

Dla rozróżnienia stref płatnego parkowania w tego rodzaju gminach, proponujemy nadanie im nowej kategorii – turystyczne lub uzdrowiskowe, które zostaną wprowadzone w tych gminach, w których ma miejsce pobór opłaty miejscowej lub uzdrowiskowej, na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.

Przepis dotyczy art. 21 nie przywołuje wprost zarządcy dróg wewnętrznych o którym mowa w art. 8 ust. 2 ustawy o drogach publicznych. Stanowi to pole do skrajnie różnych interpretacji przepisów prawa zarówno organów nadzoru jak i sądów administracyjnych.

Organy nadzoru różnie interpretują możliwości realizacji zadań zarządcy dróg wewnętrznych przez zarządy dróg.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach również wydał szereg skrajnie odmiennych wyroków w tej sprawie. Ostatnie przykłady to:

- III SA/GI 529/24 z dnia 5 lutego 2025

- III SA/GI 13/25 z dnia 17 lutego 2025.

W konsekwencji w Polsce funkcjonują zarządy dróg, które realizują zadania tylko w odniesieniu do dróg publicznych, jak i zarządy dróg realizujące szereg innych zadań, które nie mają żadnych podstaw w ustawie o drogach publicznych, jak: zieleń, transport publiczny, utrzymanie czystości i porządku.

Prowadzenie odrębnie zadań zarządcy drogi oraz zarządcy dróg wewnętrznych, jest w większości samorządów nieracjonalne. Utrzymywanie funkcjonowania dwóch niezależnych struktur organizacyjnych dla realizacji de facto takich samych zadań jest też niegospodarnością. Zatem należy doprecyzować co najmniej możliwość realizacji tych zadań.

Uzupełnienie wnioskowanej zmiany przepisów o wskazanie, że powierzenie zarządom dróg realizacji zadań związanych z drogami wewnętrznymi nie ma charakteru obligatoryjnego oraz powinno następować z uwzględnieniem możliwości organizacyjnych i finansowych danej jednostki samorządu terytorialnego.

5.Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.).

1) Po art. 50 dodaje się art. 50a w brzmieniu:

„Art. 50a. Gmina i jej jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej nie podlegają opłatom oraz niepodatkowym należnościom budżetowym o charakterze publicznoprawnym, które stanowią jednocześnie dochody i wydatki budżetu tej gminy.”

Uzasadnienie

Ustawą z 23.07.2015 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. poz.1283) wprowadzono zwolnienie z podatku od nieruchomości gruntów i budynków lub ich części, stanowiących własność gminy, z wyjątkiem zajętych na działalność gospodarczą lub będących w posiadaniu innych niż gmina jednostek sektora finansów publicznych oraz pozostałych podmiotów. Wprowadzone zmiany do ww. ustawy nie były zgodne z postulatami środowisk samorządowych i przedkładanymi przez nie konkretnymi regulacjami prawnymi.

W „Sprawozdaniu Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z działalności RIO i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego za 2013 r.” znajduje się wniosek Krajowej Rady RIO o zniesienie obowiązku podatkowego, a nie zwolnienie – jak to ma miejsce obecnie. Jedynie wyłączenie z płacenia „samemu sobie” podatku od nieruchomości wyeliminuje obowiązek wypełniania i składania deklaracji podatkowych przez samorządy (deklaracje te gminy składają również „same sobie”) jak i ich jednostki budżetowe. Jak stwierdziła Krajowa Rada RIO, w przywołanym wyżej dokumencie „(...) wypełnianie deklaracji jest biurokratycznym obowiązkiem, który nie ma bezpośredniego sensu ekonomicznego dla budżetu gminy. Nie jest to zadanie łatwe ze względu na wielkość zasobów gminy, a także konieczność uwzględnienia w deklaracji szeregu nieruchomości zwolnionych z podatku.

Dodatkowo, deklaracja podatkowa gminy musi być w ciągu roku korygowana, w każdej sytuacji, gdy nieruchomość z gminnego zasobu zostanie przekazana podmiotowi trzeciemu (...)”

Istotą projektu regulacji jest wyłączenie jednostek samorządu terytorialnego wraz z ich jednostkami budżetowymi z płacenia podatków i opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym, które stanowią jednocześnie dochody i wydatki budżetu danej jednostki. W związku z tym, że katalog tytułów płatności jest szeroki proponuje się rozwiązanie uniwersalne wprowadzające przedmiotowe wyłączenie w ustawach ustrojowych dotyczących poszczególnych samorządów.

Podjęcie opierające się na interwencji legislacyjnej w każdej z ustaw regulujących poszczególne tytuły dochodów jednostek samorządu terytorialnego nie jest dobrym rozwiązaniem i narażone jest na pominięcie któregoś z tytułów dochodów.

W chwili obecnej na gminach ciąży obowiązek podatkowy w zakresie podatku od nieruchomości w przypadku gruntów, budynków lub ich części zajętych na działalność gospodarczą lub będących w posiadaniu innych niż gmina jednostek sektora finansów

publicznych oraz pozostałych podmiotów oraz podatku leśnego od przedmiotu opodatkowania stanowiącego ich własność.

Taki wniosek wynika zarówno z interpretacji Regionalnych Izb Obrachunkowych, stanowiska Ministra Finansów (pismo z 4 marca 2011 r., PL/LS/833/15/KPV/11/25) oraz orzecnictwa sądów administracyjnych (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 listopada 2012 r., II FSK 1755/12, publ. CBOSA; wyrok NSA z dnia 14 sierpnia 2008 r., FSK 906/06, publ. CBOSA).

Wyłączenie z opodatkowania dotyczy jedynie nieruchomości lub ich części, zajętych na potrzeby organów jednostek samorządu terytorialnego, w tym urzędów gmin, starostw powiatowych i urzędów marszałkowskich (art. 2 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych - dalej u.p.o.l.). Jednocześnie, na podstawie art. 7 ust. 2 pkt. 2 u.p.o.l. z podatku od nieruchomości zwolnione są publiczne (...) jednostki organizacyjne objęte systemem oświaty oraz prowadzące je organy, w zakresie nieruchomości zajętych na działalność oświatową.

Obecny stan prawny prowadzi do sytuacji, w której gminy dla których podatek od nieruchomości oraz podatek leśny stanowi jedno ze źródeł dochodu (vide: art. 4 pkt 1 lit. „a” i „c” ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego) „same sobie” opłacają podatek. Uznanie gminy za podatnika w zakresie podatku od nieruchomości oraz podatku leśnego jest o tyle niezrozumiałe, iż w przypadku podatku rolnego ustawodawca wprowadził wyraźne wyłączenie z tegoż podatku dla gmin (vide: art. 3a pkt 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym).

Podobna sytuacja istnieje w przypadku niektórych niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym (art. 60 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych). Przykładowo gminy zmuszone są „same sobie” uiszczać opłaty za zajęcie pasa drogowego. W świetle aktualnej treści przepisów oraz orzecnictwa sądów administracyjnych jednostka samorządu terytorialnego (nawet będąca zarządcą danej drogi) nie jest zwolniona z uiszczania opłat za zajęcie pasa drogowego.

Nie ma żadnego przepisu pozwalającego na wykładnię dopuszczającą zwolnienie ustawowe tego rodzaju podmiotu z obowiązku uiszczania w/w opłaty (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 2 lutego 2006 r., IV SA/Wr 465/04, publ. CBOSA; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 17 października 2012 r., III SA/Kr 1323/11, pubu. CBOSA; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22 lutego 2012 r., II SA/Go 56/12, pul. CBOSA).

2) W art. 98 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące gminy, w tym rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 91 ust. 1 i 4, art. 96 ust. 2 i art. 97 ust. 1, a także stanowisko zajęte w trybie art. 89, podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia.”.

Uzasadnienie

Wprowadzenie przepisu przewidującego możliwość zaskarżania orzeczeń stwierdzających nieistotne naruszenie prawa

Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami regulującymi nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego, zaskarżeniu podlega jedynie rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające istotne naruszenie prawa.

Dotychczasowa praktyka orzecznicza bardzo często prowadziła do odrzucania skarg na akty nadzoru stwierdzające nieistotne naruszenie prawa. Tego rodzaju praktyka w sposób istotny ogranicza ochronę samodzielności gmin. Gminy są pozbawiane w tego rodzaju sytuacjach możliwości rozstrzygnięcia sporów co do prawidłowości stosowania przepisów prawa z organami nadzoru.

Pojęcia „nieistotnego” i „istotnego” naruszenia prawa nie zostały zdefiniowane w przepisach prawa, w związku z czym są różnie rozumiane. „Nieistotne naruszenie prawa” jest rozumiane jako dotyczące drobnych naruszeń, niedotykających istoty zagadnienia, które są mniej doniosłe. Z uwagi na brak ścisłego rozgraniczenia między oboma rodzajami wadliwości, bywa tak, że organ nadzoru orzeka o „nieistotnym” naruszeniu prawa w sytuacji, gdy formułowane zarzuty stanowią faktycznie podstawę do stwierdzenia, iż doszło do istotnego naruszenia prawa. W takiej sytuacji, z uwagi na brak możliwości zaskarżenia orzeczenia organu, jednostka samorządu terytorialnego nie ma żadnej prawnej drogi, aby doprowadzić do oceny tej kwestii przez sąd administracyjny, a z drugiej strony nie może – wobec doniosłości problemu – przejść nad nim do porządku. Przy czym organ nadzoru wymaga, aby w kolejnych aktach jednostka nie powtarzała już raz wytkniętego błędu. Wprowadzenie przepisu przewidującego możliwość zaskarżania orzeczeń stwierdzających nieistotne naruszenie prawa jest więc potrzebne i pożądane dla zapewnienia pełnej ochrony sądowej jst.

6. Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 70 z późn. zm.).

W Art. 3 ust. 4a. otrzymuje brzmienie:

„4a. 1. Zasady odpowiedzialności solidarnej za zobowiązanie podatkowe, o której mowa w ust. 4, nie stosuje się przy współwłasności w częściach ułamkowych lokalu użytkowego – garażu wielostanowiskowego w budynku mieszkalnym wraz z gruntem stanowiących odrębny przedmiot własności, a także przy współwłasności w częściach ułamkowych w nieruchomości zajętej pod drogi służące za dojazd do budynków mieszkalnych oraz pod parkingi przy budynkach mieszkalnych. W takiej sytuacji obowiązek podatkowy ciąży na współwłaścicielach w zakresie odpowiadającym ich udziałowi w prawie własności. 2. Przepisu art. 6 ust. 11 nie stosuje się”.

Uzasadnienie

Proponowana zmiana dotyczy opodatkowania dróg i parkingów zlokalizowanych przy budynkach mieszkaniowych i służących dojazdowi do tych budynków oraz parkowaniu samochodów przez ich mieszkańców.

Ustawa powinna umożliwić ustalanie zobowiązań w podatku od nieruchomości odrębnie dla poszczególnych współwłaścicieli/współużytkowników wieczystych nieruchomości gruntowej, podobnie jak to ma miejsce w przypadku współwłasności garaży wielostanowiskowych w budynku mieszkalnym.

Z dniem 01.01.2016 r. w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych weszła w życie zmiana wprowadzająca brak odpowiedzialności solidarnej w przypadku współwłasności w częściach ułamkowych lokalu użytkowego - garażu wielostanowiskowego w budynku mieszkalnym wraz z gruntem stanowiących odrębny przedmiot własności (art. 3 ust. 4a).

Takie samo rozwiązanie należy zastosować dla gruntów, na których posadowione są drogi dojazdowe i parkingi, w szczególności dotyczy to inwestycji developerskich, gdzie występuje mnogość współwłaścicieli wspólnej infrastruktury.

Nie ma żadnych istotnych różnic między garażem wielostanowiskowym, a parkingiem przy budynku oraz drogą dojazdową, które uzasadniałyby różne podejście do opodatkowania. Garaż wielostanowiskowy stanowi odrębną nieruchomość, podobnie jak grunt zajęty pod drogę czy parking.

W obu przypadkach zazwyczaj nieruchomości takie mają wielu współwłaścicieli, przy czym jest to współwłasność wynikająca z konieczności, a nie z jakichś szczególnych więzi między współwłaścicielami.

Obrót udziałem we współwłasności następuje zwykle poza kręgiem współwłaścicieli, wraz ze zbyciem praw do lokalu mieszkalnego.

Zatem tego rodzaju współwłasność nie powinna powodować solidarnej odpowiedzialności za zapłatę podatków, gdyż faktycznie realizuje ona inną funkcję i cel.

Spółeczno-gospodarcze przeznaczenie udziału w takiej współwłasności ma charakter indywidualny, jednostkowy, jego istotą nie jest wspólne decydowanie o nieruchomości.

Zatem ustawa powinna umożliwić ustalanie zobowiązań w podatku od nieruchomości odrębnie dla poszczególnych współwłaścicieli/współużytkowników wieczystych nieruchomości gruntowej, podobnie jak to ma miejsce w przypadku współwłasności garaży wielostanowiskowych w budynku mieszkalnym.

Obecnie, ustalenie w jednej decyzji podatku np. 60 osobom, które są współwłaścicielami np. drogi (niepublicznej) oraz podjęcie działań zmierzających do wyegzekwowania ewentualnych zaległości (koszty czynności niejednokrotnie przewyższają wartość podatku) rodzi wiele problemów. Poza tym częsta zmiana współwłaścicieli, wynikająca ze zbycia nieruchomości lokalowej, prowadzi do konieczności zmian decyzji podatkowych w ciągu roku.

7. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (tj. Dz. U. z 2025 r. poz. 383)

W art. 193 §1a otrzymuje brzmienie:

„§ 1a. Tej samej karze podlega, kto wbrew woli właściciela lub innej osoby uprawnionej dokonuje zajęcia bez tytułu prawnego lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, w rozumieniu ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.”

Uzasadnienie

Przepis proponowany w powiązaniu z poprawką w ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 725).

8. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 1251).

W art. 130a dodaje się ustępy 6f oraz 6g w brzmieniu:

„6f. Opłaty, o których mowa w ust. 6 są wnoszone w dniu odbioru pojazdu lub w okresie 14 dni od dnia jego odbioru. Zasady, tryb oraz formę wnoszenia opłat określa starosta.

6g. W przypadku niewwniesienia w terminie opłaty, o której mowa w ust. 6f stosuje się odpowiednio przepisy ust. 10h.”

Uzasadnienie

Obowiązek ubezpieczania pojazdu (bez rejestracji i wprowadzania do ruchu), jego egzekucja przez UFG wobec samorządu był (jest) niesprawiedliwy i kosztowny dla tych jednostek.

Uzasadnione byłoby doprecyzowanie w przepisach ruchu drogowego zasad pobierania opłat oraz egzekucji zobowiązań w trybie administracyjnym i cywilnoprawnym w przypadku obioru pojazdu z parkingu przez właściciela lub osobę dysponującą pojazdem na podstawie innego niż własność tytułu prawnego. Jest to wynik wyroku z dnia 5 grudnia 2018 r. sygn. akt K 6/17 Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U.2018.2322), w którym to Trybunał uznał art. 130a ust. 5c w zakresie, w jakim przewiduje, że pojazd usunięty z drogi w przypadkach określonych w art. 130a ust. 1 i 2 ustawy - Prawo o ruchu drogowym pozostaje na parkingu strzeżonym wyznaczonym przez starostę do czasu uiszczenia opłaty za jego usunięcie i parkowanie za niezgodny z art. 64 ust. 1 i 3 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

9. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 1145 z późn. zm.)

1) W art. 23 ust. 1 pkt 7 i 7 a otrzymują brzmienie:

„7) zbywają oraz nabywają nieruchomości wchodzące w skład zasobu, z zastrzeżeniem art. 17;

7a) wydzierżawiają, wynajmują, użyczają oraz oddają w użytkowanie nieruchomości wchodzące w skład zasobu.”

Uzasadnienie

Postuluje się odstąpienie od wymogu uzyskiwania zgody wojewody na dokonanie wymienionych w przepisie czynności prawnych dotyczących obrotu nieruchomościami własności Skarbu Państwa.

Dotychczasowe przepisy ograniczają kompetencje starosty/prezydenta miasta na prawach powiatu do reprezentowania Skarbu Państwa jako organu gospodarującego nieruchomościami Skarbu Państwa.

2) W art. 23 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Od wpływów osiągniętych ze sprzedaży, opłat z tytułu trwałego zarządu, użytkowania, czynszu dzierżawnego i najmu - nieruchomości Skarbu Państwa, o których mowa w ust. 1, a także od wpływów osiągniętych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste, sprzedaży nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste Skarbu Państwa, przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa w prawo własności oraz od odsetek za nieterminowe wnoszenie tych należności potrąca się 25 % środków, które stanowią dochód powiatu, na obszarze którego położone są te nieruchomości.”.

3) W art. 35 w ust. 1 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:

„1. Właściwy organ sporządza i podaje do publicznej wiadomości wykaz nieruchomości przeznaczonych do zbycia.”

4) W art. 35 w ust. 1b zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:

„1b. Obowiązek, o którym mowa w ust. 1a, nie dotyczy oddania nieruchomości w najem, dzierżawę lub użyczenie na czas oznaczony do 3 miesięcy.”

Uzasadnienie

Postuluje się odstąpienie przez właściwy organ od obowiązku sporządzania i podawania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie, pozostawiając obowiązek sporządzania i podawania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia.

Celem umieszczenia nieruchomości w wykazie jest zachowanie jawności dysponowania nieruchomościami przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego, a przede wszystkim umożliwienie wszystkim zainteresowanym ubiegania się o nabycie (na własność) praw do nieruchomości umieszczonych w wykazie.

Wykaz ma też na celu umożliwienie składania roszczeń dotyczących nieruchomości umieszczonych w wykazie, zanim zostaną one zbyte (sprzedane, zamienione), a także umożliwienie osobom uprawnionym (poprzednim właścicielom albo jego spadkobiercom), skorzystania z prawa pierwszeństwa w nabyciu nieruchomości.

Dlatego uzasadnione jest utrzymanie obowiązku sporządzania wykazu dla nieruchomości przeznaczonych do zbycia, natomiast nieracjonalnym jest sporządzanie wykazu co do pozostałych form obrotu nieruchomościami (użytkowanie, najem, dzierżawa, użyczenie). Wydłuża to bowiem istotnie procedurę zawarcia umowy, powoduje powstanie dodatkowych kosztów publikacji wykazów, publikacja wykazu wprowadza w błąd odbiorców, którzy odbierają publikację jako ogłoszenie o przetargu na najem, dzierżawę.

5) W art. 68 ust. 1 pkt 9 i 10 otrzymują brzmienie:

„9) wspólnotom lub spółdzielniom mieszkaniowym w związku z ustanowieniem odrębnej własności lokali lub z przeniesieniem własności lub zbyciem własności lokali lub domów jednorodzinnych;

10) osobie, o której mowa w art. 37 ust. 2 pkt 6, z zastrzeżeniem, że nieruchomość przyległa stanowi samodzielną nieruchomość, o której mowa w art. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali.”

Uzasadnienie

Możliwość zbycia z bonifikatą części nieruchomości publicznej (gminnej lub Skarbu Państwa) na rzecz wspólnoty mieszkaniowej w wielu przypadkach stanowi jedyną możliwość uregulowania stanu prawnego nieruchomości i wyjście ze wspólnoty mieszkaniowej. Uzasadniona jest w przypadkach, gdy nie ma innej możliwości wyodrębnienia samodzielnej nieruchomości lokalowej z uwagi na brak dostępu do części wspólnych nieruchomości głównej (np. przedpokój prowadzący do kilku gminnych lokali). Obecnie nie ma przesłanek nieodpłatnego przekazania takiej nieruchomości na rzecz wspólnot, które kierując się względami ekonomicznymi i szeroko ujętym interesem wspólnoty, nie chcą płacić ceny rynkowej za nabycie do części wspólnych fragmentów gminnych nieruchomości. Są zwykle części nieruchomości pozbawione gospodarczego znaczenia, których podmiot publiczny nie może zagospodarować zgodnie z zadaniami własnymi. Blokują one zagospodarowanie zgodnie z prawidłową gospodarką pozostałe części nieruchomości, które funkcjonalnie wykorzystywane są jako lokale mieszkalne lub użytkowe. Fragmenty te stanowią najczęściej

przedpokoje lub części lokali znajdujących się w sąsiednich nieruchomościach (tzw. przenikanie).

Możliwość ustanowienia bonifikaty i przekazywanie takich nieruchomości za symboliczną kwotę wspólnotom mieszkaniowym, pozwoliłaby uregulować stany prawne tysięcy lokali gminnych i Skarbu Państwa, które w obecnych uwarunkowaniach nie mają szans na status samodzielnych nieruchomości lokalowych.

Z tych samych względów uzasadniona jest możliwość przyznania bonifikaty w przypadkach konieczności zbycia pomieszczeń gminnych na rzecz właścicieli przyległych nieruchomości lokalowych niezależnie od ich funkcji (mieszkaniowa/użytkowa). Stąd postulat, aby możliwość przyznania bonifikaty rozszerzyć na wszystkie nieruchomości lokalowe i jednocześnie ograniczyć ją wyłącznie do nieruchomości lokalowych. Nie ma bowiem uzasadnienia przyznawanie bonifikaty do każdej nieruchomości wykorzystywanej na cele mieszkaniowe (grunty, w tym grunty zabudowane budynkami). W przypadku nieruchomości gruntowych, sprzedaż na poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej realizowana jest w przeważającej mierze na wniosek i w interesie właściciela nieruchomości. Wydaje się, że bonifikata nie ma tutaj gospodarczego uzasadnienia.

6) W art. 68 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3.Cenę nieruchomości lub jej części wpisanych do rejestru zabytków obniża się na wniosek nabywcy o 50 %. Właściwy organ może, za zgodą odpowiednio wojewody albo rady lub sejmiku, podwyższyć lub obniżyć tę bonifikatę. Przepisy ust. 2, 2a, 2b i 2c stosuje się odpowiednio.”

Uzasadnienie

Przesłanki warunkujące zwrot bonifikaty bezwzględnie powinny odnosić się w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych do bonifikaty udzielonej w związku z wpisaniem nieruchomości do rejestru zabytków.

Obecnie wątpliwości interpretacyjne budzi to, czy treść art. 68 ust. 2 dotyczącego zasad zwrotu bonifikaty dotyczy również ustępu 3 art. 68.

Zgodnie z art. 68 ust. 2 ugn: Jeżeli nabywca nieruchomości zbył nieruchomość lub wykorzystał ją na inne cele niż cele uzasadniające udzielenie bonifikaty, przed upływem 10 lat, a w przypadku nieruchomości stanowiącej lokal mieszkalny przed upływem 5 lat, licząc od dnia nabycia, jest zobowiązany do zwrotu kwoty równej udzielonej bonifikacie po jej waloryzacji. Zwrot następuje na żądanie właściwego organu.

Przepisy regulujące zasady zwrotu bonifikat stosuje się do bonifikat fakultatywnych (wynikających m.in. z uchwał Rady Miasta) udzielonych w trybie art. 68 ust. 1 (np. bonifikata

przy sprzedaży nieruchomości na rzecz uczelni, kościołów, „masek budowlanych”, lokali mieszkalnych na rzecz najemców itp.).

Brakuje natomiast regulacji odnoszącej się bezpośrednio do bonifikat udzielanych obligatoryjnie przy sprzedaży nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków (bonifikata obligatoryjna – ustawowa). Dodatkową trudność w prawidłowej wykładni art. 68 sprawia umiejscowienie ust. 3 za przepisami ust. 2, 2a i 2b regulującymi zwrot bonifikat. Może to prowadzić do wniosku, że odnoszą się one wyłącznie do bonifikat fakultatywnych, co w naszej ocenie jest wnioskowaniem niezgodnym celowościową wykładnią art. 68 u.g.n.

Sprzedaż nieruchomości zabytkowej z bonifikatą, stanowi bowiem realne wsparcie inwestycyjne. Nowy właściciel otrzymuje bowiem możliwość zainwestowania pieniędzy, których nie wydał na nabycie nieruchomości zabytkowej, w jej remont. Prawidłowe wykorzystanie przyznanej bonifikaty powinno być zatem monitorowane przez okres ustawowej karencji.

Nabycie nieruchomości od gminy z 50% bonifikatą i jej sprzedaż przez podmiot prywatny w krótkim czasie od nabycia za 100% wartości (bez jakichkolwiek działań na zabytku) może być postrzegane jako działanie spekulacyjne – sprzeczne z wyżej opisanym zamysłem ustawodawcy, a co za tym idzie naruszające zasadę prawidłowej gospodarki nieruchomościami publicznymi.

7) Po art. 199 dodaje się art. 199a w brzmieniu:

„Art.199a

1.Art. 23 ust. 3 ustawy ma zastosowanie do umów sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste zawartych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

2. Postępowania administracyjne w sprawie zwrotu do budżetu państwa kwoty dochodów pobranych przez powiat w wysokości 25% na podstawie art. 23 ust. 3 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej w zakresie gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa z tytułu sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa na rzecz użytkowników wieczystych, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, podlegają umorzeniu.

3. Jeżeli w sprawie, o której mowa w ust. 2, została wydana decyzja ostateczna, która została zaskarżona do sądu administracyjnego i przed sądem administracyjnym nie zapadł prawomocny wyrok w tej sprawie, sąd administracyjny stwierdza nieważność decyzji i umarza postępowanie administracyjne.

4. Jeżeli z tytułu sprzedaży nieruchomości, o których mowa w ust. 1, powiat dokonał potrącenia środków stanowiących dochód powiatu w wysokości niższej niż określona w art. 23 ust. 3, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w terminie dwunastu miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy starosta może skierować do wojewody wniosek o wyrównanie ubytku w dochodach powiatu.

5. Wojewoda w terminie sześciu miesięcy od dnia otrzymania wniosku, o którym mowa w ust. 4, przekazuje na rachunek powiatu środki, o których mowa w ust. 4.

6. Po upływie terminu, o którym mowa w ust. 4 roszczenie powiatu wygasa.

7. Ust. 4-6 nie mają zastosowania do nieruchomości, o których mowa w ust. 1, których sprzedaż nastąpiła wcześniej niż w roku 2019.

8. Ust. 1-7 mają odpowiednio zastosowanie do przekształcenia prawa użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa w prawo własności.

Uzasadnienie

Celem proponowanej zmiany jest usunięcie wątpliwości prawnych dotyczących wysokości dochodów jaki przysługuje powiatom i miastom na prawach powiatu z tytułu sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste oraz z tytułu przekształcenia tego prawa w prawo własności. Do roku 2024 nie budziło wątpliwości, że dochody te wynoszą 25% środków.

Art. 23. ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest przepisem szczególnym względem ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, zgodnie z którą dochodami powiatów i miast na prawach powiatu jest 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej.

W roku 2024 i 2025 Wojewoda Śląski, Wojewoda Łódzki oraz Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi zaczęły kwestionować uprawnienia powiatów i miast na prawach powiatu do pobierania dochodów w wysokości 25%.

O tym, że kwestia wysokości dochodów należnym powiatom i miastom na prawach powiatu nie budziła wątpliwości świadczy m.in. ocena skutków regulacji do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Druk nr 3146 Sejmu IX kadencji

<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=C8397587E81C128EC125898F002F44E4>).

Projekt dotyczył umożliwienia nabycia prawa własności gruntów, wykorzystywanych na cele inne niż mieszkaniowe.

Autor projektu ustawy (Ministerstwo Rozwoju i Technologii) wskazał, że cyt. *„przy prognozowaniu dochodów powiatów uwzględniono natomiast, że zgodnie z art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami od wpływów osiągniętych m.in. ze sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład zasobu Skarbu Państwa, a także od wpływów osiągniętych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego, potrąca się 25% środków, które stanowią dochód powiatu, na obszarze którego położone są te nieruchomości. Prognozy dochodu powiatów stanowią zatem pochodną szacunkowych dochodów Skarbu Państwa.”*. W Ocenie Skutków Regulacji zysk Skarbu Państwa oszacowano w 2023 r. w stosunku do 2022 r. na 1,845 mld zł, a zysk powiatów w stosunku do 2022 r. na 0,615 mld zł. (tj. 25% z 2,46 mld zł). Jakkolwiek Ocena Skutków Regulacji nie stanowi źródła prawa powszechnie obowiązującego to w orzecznictwie sądowoadministracyjnym (wyrok NSA z 26 września 2019 r. II OSK 2646/17 CBOSA) za doktryną przyjmuje, że uzasadnienie projektu ustawy może być narzędziem wykładni pomocnym w rozwiązywaniu problemów interpretacyjnych, w szczególności może stanowić źródło wiedzy o celu, któremu ustawa ma służyć (por. A. Bielska - Brodziak, Śladami prawodawcy faktycznego. Materiały legislacyjne jako narzędzie prawa, Wolters Kluwer, Warszawa 2017, s. 199 i 351). Sama Ocena Skutków Regulacji stanowi część uzasadnienia do projektu ustawy i zawiera m.in. przedstawienie wyników analizy wpływu projektu na istotne obszary oddziaływania, w szczególności na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego (§28 Uchwały Nr190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów M.P.2024.806).

Ministerstwo Rozwoju i Technologii, będące autorem projektu ustawy, odpowiada za sprawy gospodarki nieruchomościami, w tym nieruchomościami Skarbu Państwa (rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju i Technologii, art. 9a ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej). Zatem autor projektu ustawy, będący jednocześnie resortem odpowiedzialnym za sprawy gospodarki nieruchomościami w materiale legislacyjnym stanowiącym załącznik do projektu ustawy nie miał wątpliwości, że powiatom będzie przysługiwało prawo do potrącenia 25% dochodów.

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2009 r. Kp 5/08 LEX 562826 wskazano, że intencje projektodawców mogą być ustalane na podstawie materiałów z prac legislacyjnych, który to zabieg akceptuje Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie (por. wyroki TK: z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK ZU nr 3/1999, poz. 40; z 6 stycznia 2003 r., sygn. K 24/01, OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 1).

Ministerstwo Rozwoju i Technologii potwierdziło w/w wykładnię w pismach kierowanych do niektórych powiatów (m.in. pismo z 3 grudnia 2024 r. dla Starostwa Powiatowego w Będzinie, DN- 1.750.148.2024). W pismach tych wyrażono stanowisko, że *„W przytoczonym powyżej przepisie (przyp. art. 23 ust. 3) znajduje się odesłanie do nieruchomości, o których*

mowa w ust. 1, a więc nieruchomości znajdujących się w zasobie, którym gospodarują starostowie wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej. Podkreślić jednak należy, że przepis ten ma szersze zastosowanie niż wynika to z jego literalnej wykładni. Wymaga podkreślenia, iż prawo użytkowania wieczystego nie może zostać ustanowione na nieruchomości, która została wyjęta spod szeroko rozumianego władztwa publicznego. Oznacza to, że oddanie nieruchomości Skarbu Państwa w użytkowanie wieczyste nie jest równoznaczne z tym, że organ władzy publicznej utracił względem tej nieruchomości uprawnienie do pobierania wpływów stanowiących dochód Skarbu Państwa, w tym opłat z tytułu użytkowania wieczystego, opłat z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, jak również należności z tytułu sprzedaży nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego. W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że w przypadku sprzedaży nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego, tak jak w przypadku wpływów z opłat z tytułu użytkowania wieczystego oraz opłat przekształceniowych, właściwemu organowi wykonującemu uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa przysługiwać będzie prawo do potrącenia 25% środków, które stanowią dochód powiatu, na obszarze którego nieruchomość jest położona.”. Chociaż ustawę z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych oraz niektórych innych ustaw przyjął Sejm, zarówno uzasadnienie do projektu ustawy jak również później wydane stanowisko ministerstwa odpowiedzialnego po stronie rządowej za przygotowanie projektu ustawy należy uznać za wykładnię autentyczną art. 23 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Wyłączenie oddanych w użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa wynika z charakteru użytkowania wieczystego, które swym zakresem jest zbliżone do prawa własności. Innymi słowy w trakcie trwania użytkowania wieczystego, organ/podmiot odpowiedzialny za gospodarowanie mieniem Skarbu Państwa nie może wykonywać wszystkich praw i obowiązków wynikających z prawa własności. Jednak sprzedaż prawa własności nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste albo przekształcenie tego prawa w prawo własności nie jest elementem wykonywania uprawnień wynikających z użytkowania wieczystego.

Pobocznie warto zauważyć, że sam ustawodawca, pomimo brzmienia art. 21 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest jednak konsekwentny w zakresie wyłączenia nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa.

Przykład 1:

W art. 23 ust. 1db ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazano, że plan wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa obejmuje m.in. zestawienie nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste oraz prognozę dotyczącą wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości, opłat z tytułu przekształcenia prawa

użytkowania wieczystego w prawo własności oraz aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości.

Odnosząc się do powyższego przykładu, wynika z niego, że ustawodawca traktuje nieruchomości Skarbu Państwa oddane w użytkowanie wieczyste jako czasowo wyłączone z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa wyłącznie na czas i w związku z ustanowieniem użytkowania wieczystego.

Przykład 2:

W art. 54 ust. 5 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego wskazano, że do nieruchomości będących w zasobie Agencji nie stosuje się przepisu art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, z późn. zm. 5) oraz przepisów tej ustawy dotyczących ograniczonego w czasie roszczenia o sprzedaż nieruchomości gruntowej na rzecz jej użytkownika wieczystego.

Odnosząc się do drugiego przykładu należy wskazać, że ustawodawca literalnie odwołuje się do nieruchomości Skarbu Państwa będących w zasobie Agencji Mienia Wojskowego, wskazując,

że w odniesieniu do tych nieruchomości żądanie sprzedaży nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste może być realizowane bez ograniczeń czasowych. Innymi słowy ustawodawca przyjmuje, że sprzedaż nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste jest dokonywana w ramach gospodarowania mieniem będącym w zasobie Skarbu Państwa.

10. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 111 z późn. zm.).

1) W art. 76 po § 1a dodaje się § 1b i § 1c w brzmieniu:

Art. 76 § 1b. Nie jest możliwe zaliczenie nadpłaty z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa na poczet zobowiązań podatkowych w podatkach stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego a także zaliczenie nadpłaty z tytułu podatków stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego na poczet podatków stanowiących dochody budżetu państwa.

§ 1c. Nie jest także możliwe zaliczenie nadpłaty z tytułu podatków stanowiących dochód jednostki samorządu terytorialnego na poczet podatków stanowiących dochód innej jednostki samorządu terytorialnego”

Uzasadnienie

Często z pominięciem treści przepisów prawnych regulujących zakres właściwości miejscowej i rzeczowej organów podatkowych, stosowana jest praktyka rozliczania nadpłaty w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa np. z tytułu podatku VAT z zaległościami w podatkach lokalnych, pomimo faktu, iż te ostatnie stanowią dochody jednostek samorządu terytorialnego.

W przypadku, kiedy nadpłata w podatku stanowiącym dochód budżetu państwa powstała przed upływem terminu zapłaty podatku lokalnego np. podatku od nieruchomości, to pomimo braku zapłaty tego podatku a więc istnienia zaległości podatkowej od której są naliczane odsetki za zwłokę, moment nadpłaty jest określony jako dzień wystąpienia nadpłaty w organie podatkowym realizującym dochody budżetu państwa a więc ze szkodą (utratą dochodów w postaci odsetek od zaległości) dla jednostki samorządu terytorialnego.

Jednocześnie, gdy w przypadku zaległości gminny organ podatkowy podejmie już czynności prowadzące do wyegzekwowania zaległości, traci w takiej sytuacji dochody należne z kosztów takich działań (koszty upomnienia).

Z uwagi na planowanie dochodów, takie działanie skutkuje zachwianiem płynności finansowej, ponieważ jst otrzymuje dochody w innym terminie niż zostały one zaplanowane.

Proponowana zmiana w przepisach umożliwi rozliczanie nadpłaty zgodnie z art. 76 §1 ordynacji podatkowej, a więc m.in. zaliczenie nadpłaty na poczet zaległości podatkowych wraz z odsetkami za zwłokę oraz kosztów upomnienia.

2) Po art. 133a dodaje się art. 133b w brzmieniu:

„Art. 133b. 1. Gmina jest stroną postępowania w sprawie dotyczącej podatku od czynności cywilnoprawnych oraz podatku od spadków i darowizn, stanowiącego jej dochód, jeżeli postępowanie zostało wszczęte na jej wniosek, albo gdy zgłosi swój udział w sprawie.

2. Jednostka samorządu terytorialnego niespełniająca warunków określonych w art. 133 jest stroną postępowania odwoławczego, jeśli organem orzekającym w tym postępowaniu w pierwszej instancji jest organ tej jednostki a sprawa dotyczy podatku lub opłaty stanowiących dochód tej jednostki.”

3) W Art. 294 § 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta, marszałek województwa oraz pracownicy urzędów ich obsługujących, kierownicy i pracownicy gminnych, powiatowych oraz wojewódzkich jednostek organizacyjnych oraz pracownicy spółek komunalnych.”

Uzasadnienie

Celem projektowanej regulacji w zakresie zmiany art. 294 § 1 pkt 2 oraz dodania przepisów w art. 298 (zmiana w pkt 5) i art. 299 (zmiana w pkt. 6) jest poszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do dostępu i wykorzystania danych objętych tajemnicą skarbową. Ustawa wprowadza do porządku prawnego podstawę prawną upoważniającą samorządowe organy podatkowe do udostępniania danych objętych tajemnicą skarbową, a jednocześnie uprawniającą pracowników gminnych jednostek organizacyjnych do uzyskiwania i wykorzystywania tychże danych.

Udostępnienie danych objętych tajemnicą skarbową umożliwi ustalanie należności i zobowiązań w stosunku do jednostki samorządu terytorialnego poszczególnych kontrahentów, a tym samym usprawni kontrolę nad rzeczywistym stanem rozliczeń pomiędzy daną jednostką samorządu terytorialnego a kontrahentami tejże jednostki. W konsekwencji regulacja ta, w szczególności, usprawni proces dochodzenia należności objętych tajemnicą skarbową.

4) W art. 298 po pkt 6g) dodaje się pkt 6h w brzmieniu:

„6h) osobom świadczącym pomoc prawną na rzecz organu podatkowego – w zakresie określonym przez ten organ;”

Uzasadnienie

Dla właściwego wykonywania swoich obowiązków, osobom świadczącym pomoc prawną na rzecz organu podatkowego niezbędny jest dostęp do tajemnicy skarbowej.

Dotyczy to wszystkich świadczących pomoc prawną rzecz organu podatkowego, w tym między innymi prawników, doradców podatkowych, adwokatów i radców prawnych.

Dotychczas nie istnieje jednak podstawa prawna do udostępniania im informacji stanowiących tajemnicę skarbową. Tytułem przykładu: zgodnie z przepisami ustawy o adwokaturze oraz ustawy o radcach prawnych, osobami uprawnionymi do świadczenia pomocy prawnej są adwokaci i radcowie, ale zobowiązane są do zachowania własnej tajemnicy zawodowej.

5) W art. 299 w § 3 po pkt 8b) dodaje się pkt 8c) w brzmieniu:

„8c) jednostkom organizacyjnym gminy, powiatu lub województwa samorządowego oraz spółkom komunalnym w zakresie w jakim jest to niezbędne do realizacji zadań przez te jednostki”

Uzasadnienie

Mając na uwadze zmianę ustawy o samorządzie gminnym w zakresie możliwości zapewnienia przez gminę wspólnej obsługi w ramach jednostki organizacyjnej gminy, w szczególności w zakresie obsługi administracyjnej, finansowej i organizacyjnej (art. 10a, który wszedł w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.) zmiana ustawy Ordynacja podatkowa w powyższym zakresie jest niezbędna.

Zapisy mówiące o prawie żądania niezbędnych informacji oraz wglądu w dokumentację – w tym dostępu do danych osobowych – w zakresie wykonywanych zadań zarówno przez jednostkę obsługującą, jak i obsługiwaną są niewystarczające. Wprowadzenie wyżej wskazanych zmian w ustawie Ordynacja podatkowa jest warunkiem koniecznym umożliwienia pełnej realizacji celów regulacji w zakresie wspólnej obsługi gmin.

Regulacja ta bez równoczesnej interwencji legislacyjnej w zapisy ustawy Ordynacja podatkowa uniemożliwi całościowe skorzystanie z zaproponowanych zmian.

W obecnym stanie prawnym uprawnionymi do gromadzenia oraz uzyskiwania danych objętych tajemnicą skarbową w ramach realizacji zadań gminy są wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, a także pracownicy urzędów obsługujących organy wykonawcze (urzędy gminy, miasta).

Ograniczenie w dostępie do informacji objętych tajemnicą skarbową koliduje z regulacją zawartą w art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne. Realizacja uprawnienia wynikającego z tegoż przepisu doznaje istotnego ograniczenia w przypadkach, gdy realizacja zadań własnych związana jest z gromadzeniem i przekazywaniem danych objętych tajemnicą skarbową znajdujących się w posiadaniu urzędu obsługującego organ wykonawczy.

Jednostki organizacyjne gminy stanowią formę organizacyjno–prawną umożliwiającą realizację zadań gminy, jednakże nadal zadania realizowane przez poszczególne jednostki organizacyjne są zadaniami wykonywanymi przez same gminy w ramach ich osobowości prawnej. Jednostki te stanowią część jednostki samorządu terytorialnego jaką jest gmina.

W obecnym stanie prawnym samorządowe jednostki organizacyjne nie mają możliwości kompletnej weryfikacji danych przedstawianych im przez kontrahentów, w tym w ramach wniosków o przyznanie ulgi w spłacie zobowiązań czy wniosków o udzielenie pomocy społecznej. Brak dostępu do danych objętych tajemnicą skarbową utrudnia wprowadzenie mechanizmów kontroli rozliczeń jednostki samorządu terytorialnego z poszczególnymi

kontrahentami, które mogłyby służyć procesowi dochodzenia należności objętych tajemnicą skarbową.

Projekt wprowadzi możliwość przekazywania danych objętych tajemnicą skarbową przez samorządowe organy podatkowe własnym jednostkom organizacyjnym oraz w sposób istotny usprawni realizację zadań własnych przez gminy.

6) W art. 299 po § 3 dodaje się § 3a w brzmieniu:

„§ 3a. Osoby i jednostki, o których mowa w § 3 mogą udostępniać uzyskane informacje w niezbędnym zakresie osobom świadczącym pomoc prawną na ich rzecz.”

11. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 107 z późn. zm.).

W art. 85 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące powiatu, w tym rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 79 ust. 1 i 4, art. 83 ust. 2 i art. 84 ust. 1, a także stanowisko zajęte w trybie art. 77b, podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem, w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia.”.

12. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tj. Dz. U. z 2025 r. poz. 581).

Art. 86 ust. 1 otrzymuje brzmienie

„1. Rozstrzygnięcia organu nadzorczego dotyczące województwa, w tym rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 82 ust. 1 i 5, art. 84 ust. 2 i art. 85 ust. 1, a także stanowisko zajęte w trybie art. 80a, podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od dnia ich doręczenia.”.

13. Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

W art. 16 ust. 3 dokonuje się następujących zmian:

a) w pkt 3) kropkę zastępuje się średnikiem;

b) dodaje się pkt 4) w brzmieniu:

„4) aktów normatywnych organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego – przewodniczący organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego”

Uzasadnienie

Proponowane rozwiązanie spowoduje uproszczenie i przyspieszenie procedury poprzez ogłaszanie tekstu jednolitego przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego oraz usankcjonuje istniejącą już praktykę publikowania tekstów „ujednoliconych” aktów normatywnych.

Zgodnie z treścią art. 16 ust. 3 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, teksty jednolite aktów normatywnych innych niż ustawa ogłasza organ właściwy do wydania aktu normatywnego. W przypadku uchwał podejmowanych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, każde ogłoszenie tekstu jednolitego wymaga podjęcia stosownej uchwały przez radę, gdyż w tym zakresie rada gminy nie może działać w inny sposób, jak tylko poprzez podejmowanie uchwał.

Tekst jednolity aktu normatywnego jest opracowywany na podstawie aktów normatywnych podjętych przez właściwe organy, dlatego nie jest uzasadnione poddawanie pod głosowanie tekstu jednolitego aktu normatywnego organu stanowiącego jst. Istotą uchwał podejmowanych przez organy kolegialne jest bowiem decydowanie o przedmiocie rozstrzygnięcia w drodze głosowania przez poszczególnych członków „za”, „przeciw” lub „wstrzymywania się” od głosu. W przypadku tekstu jednolitego aktu normatywnego, uchwały nadające temu aktowi dane brzmienie są podejmowane oddzielnie. Przygotowanie tekstu jednolitego jest czynnością techniczną i nie wywołuje zmiany stanu prawnego. Zatem nie jest to materia, która winna być przedmiotem uchwały rady, gdyż trudno sobie wyobrazić, aby np. rada większością głosów zdecydowała o nieprzyjęciu tekstu jednolitego.

Niezależnie od wskazanych wyżej okoliczności natury prawnej proponowane rozwiązanie spowoduje uproszczenie i przyspieszenie procedury poprzez ogłaszanie tekstu jednolitego przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego. Obecnie istnieje już praktyka publikowania tekstów „ujednoliconych” aktów normatywnych przez organ wykonawczy. Tym bardziej więc należy wyposażyć organ wykonawczy w kompetencję do opracowywania i publikowania tekstów jednolitych uchwał organu stanowiącego.

14. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 54 z późn. zm.).

Art. 404 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Gminy i powiaty, których dochody z tytułu opłat i kar, o których mowa w art. 402 ust. 4, 5 i 6, są większe niż 20-krotność średniej krajowej dochodów z roku poprzedniego przypadających na jednego mieszkańca, liczonej odpowiednio dla gmin i powiatów, przekazują nadwyżkę z tytułu tych dochodów do właściwego wojewódzkiego funduszu.”

Uzasadnienie

Proponowane zmiany dotyczą zwiększania możliwości absorpcji środków z opłat i kar środowiskowych stanowiących dochód gmin/powiatów.

Proponowane rozwiązanie ma zwiększyć samodzielność gmin/powiatów w realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska poprzez zwiększenie możliwości zostawienia w budżetach jst dochodów z kar i opłat środowiskowych. To jst najlepiej potrafią ocenić potrzeby z zakresu ochrony środowiska i skutecznie celować wsparcie finansowe na ich zaspokojenie, co jest zwłaszcza uzasadnione w przypadku gmin pokrytych formami ochrony przyrody. Gminy te mają ograniczone możliwości rozwojowe, a dodatkowo nie mają możliwości wydatkowania na działania środowiskowe wszystkich środków, które otrzymają z tytułu uszczerbku na środowisko na ich terenie.

15. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 725).

1) W art. 5 uchyla się ust. 2 i 3

2) W art. 11 ust. 3 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) sześciomiesięcznego terminu wypowiedzenia, z powodu niezamieszkiwania najemcy przez okres dłuższy niż 12 miesięcy, a w przypadku wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy - trzymiesięcznego terminu wypowiedzenia, z powodu niezamieszkiwania najemcy przez okres dłuższy niż 6 miesięcy;”.

3) W art. 11 po ust. 4 dodaje się ust. 4a w brzmieniu:

„4. Nie później niż na pół roku naprzód, na koniec miesiąca kalendarzowego, właściciel lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy może wypowiedzieć stosunek prawny, jeżeli lokatorowi przysługuje tytuł do lokalu, w którym może zamieszkać w warunkach takich, jakby otrzymał lokal zamienny, lub jeżeli właściciel dostarczy mu lokal zamienny.”

Uzasadnienie

Dotyczy poprawki nr 2 i 3.

Obecnie obowiązujące przepisy ustawy uniemożliwiają efektywne odzyskanie opuszczonego (porzuconego) przez najemcę lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy w okresie krótszym niż 18 miesięcy. Utrudnia to racjonalne gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy. Przyczynia się do wydłużenia kolejek osób oczekujących na przyznanie lokalu z tego zasobu oraz naraża lokale na zajęcie przez osoby nieuprawnione, co z kolei często skutkuje koniecznością prowadzenia długotrwałych postępowań zmierzających do ich odzyskania.

Zapis ust. 4 o zamiarze zamieszkania przez właściciela w lokalu w sytuacji, gdy mamy do czynienia z publicznym zasobem mieszkaniowym jest nieadekwatny do statusu właściciela i uniemożliwia gminom skorzystanie z wypowiedzenia umowy najmu w tym trybie. W związku z tym konieczne jest dodanie ust. 4a, dotyczącego mieszkaniowego zasobu gminy, który nie będzie zawierał powyższego warunku.

4). Art. 11a otrzymuje brzmienie:

„Art. 11a. W przypadku zajęcia bez tytułu prawnego lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego, właściciel może usunąć sprawcę z lokalu, przy udziale funkcjonariusza Policji.”

5) W art. 14 ust. 6, 6a, 6b, 6ci 6d otrzymują brzmienie:

„6. Orzekając o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu, sąd nakazuje wstrzymanie wykonania opróżnienia lokalu do czasu złożenia przez gminę oferty zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu.

6a. Gmina jest związana ofertą zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu przez okres wskazany w ofercie, nie krótszy niż 30 dni. Po upływie tego terminu obowiązek złożenia przez gminę oferty zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu wygasa i lokatorowi nie przysługuje prawo do pomieszczenia tymczasowego.

6b. W terminie związania ofertą osoba uprawniona może albo zawrzeć umowę najmu socjalnego lokalu albo jeżeli kwestionuje prawidłowość tej oferty, wytoczyć powództwo o ustalenie uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu.

6c. Uprawnienie do kwestionowania prawidłowości oferty wygasa wraz z upływem terminu związania gminy ofertą. W przypadku, gdy osoba uprawniona nie zawrze umowy najmu socjalnego lokalu przed upływem terminu związania gminy ofertą lub powództwo o ustalenie uprawnienia do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu zostanie oddalone, gmina nie ma obowiązku wskazania pomieszczenia tymczasowego.

6d. Gmina poucza w treści oferty osobę uprawnioną o skutkach złożenia oferty określonych w ust. 6 – 6c.”

Uzasadnienie

Dotyczy poprawki numer 5

Rekomendujemy zmianę treści art. 14 ust. 6 i 6a ustawy o ochronie praw lokatorów (...), w taki sposób, aby wskazywał on, że w przypadku nie zawarcia przez uprawnionego umowy najmu socjalnego lokalu, po przedstawieniu oferty, w terminie ustalonym przez gminę, jednak nie krótszym niż 30 dni od dnia otrzymania od gminy oferty i niekwestionowaniu w tym terminie oferty na drodze sądowej, obowiązek ciążyący na gminie wygasa. Ma to na celu usprawnienie realizacji wyroków eksmisyjnych i związanych z nimi obowiązków gminy w zakresie zapewniania lokali z najmem socjalnym.

6) Uchyla się art. 17 ust. 1a i 2

Uzasadnienie

Dotyczy poprawki numer 1, 4 i 6

Postuluje się wprowadzenie zmian legislacyjnych dających możliwość gminom na określenie w uchwale długości czasokresu na jaki podpisywane są umowy. Taki stan rzeczy pozwoli na sprawdzenie czy najemca lokalu gminnego wywiązuje się należycie ze swoich obowiązków i wnosi opłaty bez konieczności występowania do sądu w przypadku nierzetelnego lokatora.

Konieczność zawarcia przez jst umowy najmu wyłącznie na czas nieokreślony powoduje brak możliwości jej wypowiedzenia, jeśli nie zajdą przesłanki ustawowe do jej wypowiedzenia. Zapewnienie lokalu mieszkalnego powinno być możliwe na czas określony, np. 1 rok. Wówczas umowa wygaśnie po upływie jej obowiązywania, co ułatwi egzekwowanie opuszczenia lokalu przez lokatora.

Poprawka ta jest powiązana z propozycją zmiany legislacyjnej w Ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (tj. Dz. U. z 2025 r. poz. 383) poprzez dodanie w art. 193 §1a.

16. W ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 poz. 902):

Art. 1

1) W art. 5 dodaje się ust. 2c-2e w brzmieniu:

„2c. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie w jakim skorzystanie z tego prawa mogłoby zagrażać realizacji zadań z zakresu ochrony ludności, obrony cywilnej, zarządzania kryzysowego oraz obrony Ojczyzny, niezależnie od ochrony tej informacji przewidzianej w przepisach odrębnych.

2d. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie informacji objętej prawami własności przemysłowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. - Prawo własności przemysłowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1170) lub prawami własności przemysłowej podlegającymi ochronie na podstawie umów międzynarodowych lub przepisów prawa Unii Europejskiej.

2e. Prawo do informacji publicznej podlega ograniczeniu w zakresie informacji do których prawa autorskie i prawa pokrewne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 24), prawa do baz danych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych (Dz.U.2024 poz. 1769) oraz prawa do odmian roślin w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 czerwca 2003 r. o ochronie prawnej odmian roślin (Dz. U. z 2021 r. poz. 213, z 2025 r. poz. 1709) przysługują podmiotom innym niż podmioty, o których mowa w art. 4.”;

2) Po art. 5 dodaje się art. 5a w brzmieniu:

„5a. Odmowa udostępnienia informacji publicznej może nastąpić w przypadku, gdy z treści wniosku lub okoliczności sprawy wynika, że wniosek stanowi nadużycie prawa do informacji publicznej, w szczególności:

1. żądanie informacji ma charakter złośliwy lub uporczywy,
2. realizacja wniosku prowadziłaby do nieproporcjonalnego obciążenia lub zakłócenia pracy podmiotu, o którym mowa w art. 4,
3. wniosek składany jest z zamiarem wykorzystania w celach gospodarczych,
4. wniosek ma na celu pozyskanie informacji w indywidualnej sprawie, w szczególności dla celów postępowania administracyjnego, karnego lub cywilnego

- a wnioskodawca nie wykazał, że uzyskanie informacji jest szczególnie istotne dla interesu publicznego.”;

3) w art. 10 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Wniosek składany w formie pisemnej musi spełniać warunki, o których mowa w art. 63 Kodeksu postępowania administracyjnego oraz dodatkowo zawierać oznaczenie sposobu i formy udostępnienia informacji publicznej.”.

Art. 2.

Do wniosków o dostęp do informacji publicznej złożonych i nie załatwionych przed dniem wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Uzasadnienie

Prawo do informacji publicznej nie ma charakteru nieograniczonego. Zgodnie z art. 61 ust. 3 Konstytucji ograniczenie prawa do informacji publicznej może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

Zmiana w art. 5

Celem zmiany w art. 5 jest dodanie trzech dodatkowych przesłanek ograniczających prawo do informacji publicznej. Pierwsza związana jest z sytuacją, gdy realizacja prawa do informacji publicznej mogłaby zagrozić realizacji zadań o charakterze obronny lub związanym z zarządzaniem kryzysowym. Ograniczenie to mieści się w art. 61 ust. 3 Konstytucji, w którym wskazano, że ograniczenie prawa do informacji może nastąpić ze względu na ochronę porządku publicznego oraz bezpieczeństwo.

Kolejne przesłanki związane są z ograniczeniem prawa do informacji publicznej w sytuacji, gdy informacje objęte są ochroną wynikającą z przepisów dotyczących ochrony własności intelektualnej. Proponowana zmiana wzorowana jest na art. 6 ust. 3 pkt 3 i 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Udostępnianie informacji, do których prawa własności intelektualnej mają inne podmioty niewątpliwie narusza prawa tych osób i mieści się w katalogu wyłączeń wynikających z art. 61 ust. 3 Konstytucji.

Dodanie art. 5a

W doktrynie prawa konstytucyjnego wskazuje się, że prawo do informacji publicznej ma przy tym przyczyniać się realnie do podnoszenia „rzetelności i sprawności” działania instytucji publicznych, zgodnie z dyrektywą konstytucyjnej preambuły. Dostęp do informacji publicznej jest bowiem koniecznym warunkiem poddania władz publicznych rzeczywistej kontroli obywatelskiej stanowiącej formę uczestnictwa obywateli w życiu publicznym. Jak się wydaje, z prawa do informacji publicznej można też wyprowadzić poprzez swego rodzaju oddziaływanie zwrotne na konstytucyjną zasadę jawności („przezroczystości”) działania władz publicznych, co jednak wymagałoby osobnego omówienia (zob. T. Górzyńska, Prawo do informacji w niektórych współczesnych konstytucjach Europy Zachodniej, [w:] Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka, red. M. Kruk i in., Warszawa 2002, s. 27 i n.). Prawo do informacji publicznej jest konsekwencją, a zarazem przesłanką ustrojowej zasady – „pośrednio” konstytucyjnej, tzn. niesformułowanej wprost w przepisach konstytucji, lecz z nich wywiezionej – przejrzystości systemu

sprawowania władzy, zwanej inaczej zasadą jawności działania organów władzy publicznej, ustanowionej dla ułatwienia realizacji społecznej kontroli władzy i zapobiegania jej nadużyciom, przeciwdziałania korupcji urzędników, poprawiania jakości pracy administracji publicznej (zob. Dostęp do informacji publicznej. Informacje i opinie BSE, Warszawa 2000, s. 13; por. M. Mucha, Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji, Wrocław 2002, s. 57; podobnie TK wyroku 9 kwietnia 2015 r., K 14/13).¹ W art. 5a proponuje się zmianę zakładającą wprowadzenie do ustawy o dostępie do informacji publicznej ogólnej klauzuli „nadużycia prawa do informacji publicznej”. Instytucja nadużycia prawa do informacji publicznej jest elementem orzecznictwa sądów administracyjnych. Tytułem przykładu w wyroku z dnia 6 marca 2025 r., sygn. akt III OSK 3154/23, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że nadużycie prawa podmiotowego do informacji publicznej ma miejsce wówczas, gdy dany podmiot wnioskuje o udostępnienie informacji publicznej w celu innym, aniżeli chęć zachowania jawności życia publicznego, czy uzyskania informacji mającej znaczenie dla większej liczby osób (zob. także wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2025 r., sygn. akt III OSK 1895/23, wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2025 r., sygn. akt III OSK 2999/23). Pomimo że sądy administracyjne wypracowały praktykę stosowania instytucji nadużycia prawa do informacji publicznej, wskazane jest jej wprowadzenie do ustawy, tak aby działania organów odmawiających udzielenia informacji z powodu nadużycia prawa były oparte na wyraźnej normie prawnej i mogły być nią legitymizowane.

Zmiana art. 10

Proponuje się wprowadzenie zasady, że wniosek o dostęp do informacji publicznej musi spełniać wymogi podania. Z żadnego z przepisów Konstytucji nie można wywieść, że prawo do informacji publicznej musi gwarantować prawo do anonimowego złożenia wniosku. O ile 25 lat temu, gdy wprowadzano ustawę o dostępie do informacji publicznej, z uwagi na brak powszechnych narzędzi do potwierdzania tożsamości w przypadku składania wniosków w postaci elektronicznej, zupełne odformalizowanie procedury mogłyby być uzasadnione, o tyle w dobie powszechnej cyfryzacji w tym możliwości bezpłatnego skorzystania z adresu do e-doręczeń, takich ograniczeń już nie ma. Brak podpisu oraz brak możliwości weryfikacji tożsamości wnioskodawcy utrudnia a niekiedy uniemożliwia wydanie decyzji o odmowie dostępu do informacji publicznej lub umorzenia postępowania lub skutecznego nałożenia opłaty, o której mowa w art. 15 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

W przypadku wniosków ustnych, na które odpowiedź może być udzielona niezwłocznie, nie planuje się żadnych zmian.

¹ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, wyd. II, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, art. 61.

17. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 z późn. zm.).

1) Po art. 32 dodaje się art. 32a w brzmieniu:

„Art. 32a. W postępowaniu sądowo administracyjnym stroną jest również jednostka samorządu terytorialnego, będąca na mocy odrębnych przepisów stroną postępowania odwoławczego, a także jednostka samorządu terytorialnego, której organ w pierwszej instancji dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania.”

2) W art. 239 po § 2 dodaje się § 3 w brzmieniu:

„Art. 239 § 3 Nie mają obowiązku uiszczania opłat sądowych samorządowe kolegia odwoławcze.”

Uzasadnienie

Proponowany przepis dotyczy w praktyce zwolnienia SKO z opłat od zażaleń i skarg kasacyjnych wnoszonych do NSA.

W praktyce często zdarza się, że SKO nie dysponują wystarczającymi środkami na ponoszenie ww. opłat i odstępują od skarżenia niekorzystnych orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, które oceniają jako błędne. Ponieważ SKO są jednostkami podległymi administracji rządowej i są finansowane z budżetu państwa należy uznać za zasadne zwolnienie ich z opłat, które stanowią dochód skarbu państwa.

3) W art. 239 § 1 dodaje się pkt 5 w brzmieniu:

5) organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego.

Uzasadnienie

Obecnie oddając spór kompetencyjny do rozstrzygnięcia do NSA należy uiścić opłatę sądową. Jest tak np. z w sprawach z zakresu ochrony środowiska (marszałkowie wydają decyzje – często jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej, zaś starostowie jako zadanie własne). Z uwagi na niejasność przepisów dochodzi do sporów między marszałkami a starostami. Nie powinno być tak, że wykonując zadanie publiczne, gdy zachodzi spór kompetencyjny, organy administracji mają płacić opłatę sądową. Organy administracji są finansowane najczęściej ze środków własnych (są to środki publiczne). Kuriozalne jest, aby za rozstrzygnięcie sporu płaciły ze środków publicznych na rzecz Skarbu Państwa.

18. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 959 z późn. zm.).

1) W art. 96 ust. 1 po pkt 18 kropkę zastępuje się średnikiem;

2) W art. 96 ust. 1 dodaje się pkt 19 w brzmieniu:

„19) gmina, związek międzygminny, powiat, związek powiatów, samorząd województwa oraz związek metropolitalny, z wyjątkiem spraw dotyczących prowadzonej przez nie działalności gospodarczej.”

Uzasadnienie

Zwolnienie gminy, związku międzygminnego, powiatu, związku powiatów oraz samorządu województwa z obowiązku uiszczania opłat sądowych, z wyjątkiem spraw dotyczących prowadzonej przez nie działalności gospodarczej.

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych uchyliła poprzednio obowiązującą ustawę z dnia 13 czerwca 1967 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (dalej u.k.s.c.1967). Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy z 1967 r. gmina, związek międzygminny, powiat, związek powiatów oraz samorząd województwa nie miały obowiązku uiszczania opłat sądowych, z wyjątkiem spraw dotyczących prowadzonej przez nie działalności gospodarczej oraz spraw w postępowaniu wieczystoksięgowym.

Natomiast Skarb Państwa został zwolniony z obowiązku uiszczania opłat sądowych.

Przepisy Konstytucji nie zawierają regulacji odnoszących się wprost do kwestii zwolnienia jednostek samorządu terytorialnego z opłat sądowych. Wzorce umożliwiające stwierdzenie niekonstytucyjności art. 94 u.k.s.c. w zakresie w jakim nie przewiduje on zwolnienia z kosztów sądowych jednostek samorządu terytorialnego (poza sprawami dotyczącymi działalności gospodarczej) wynikają z art. 165 (prawo do ochrony sądowej samodzielności jednostek samorządu terytorialnego). Pozbawienie jednostek samorządu terytorialnego prawa do zwolnienia podmiotowego od kosztów sądowych narusza wskazany wyżej przepis Konstytucji, albowiem różnicuje sytuację prawną podmiotów wykonujących zadania publiczne. Zarówno Skarb Państwa (Państwo), jak i jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania publiczne na rzecz ogółu obywateli. Dysponują władztwem publicznoprawnym (imperium). Jedyną różnicą pomiędzy wykonywanymi zadaniami jest ich rodzaj oraz zasięg terytorialny. Różnice te nie powinny mieć jednak wpływu na zróżnicowanie ich sytuacji w ramach dostępu do sądu.

Istotny jest również fakt, iż istnieje szereg sytuacji, w których jednostki samorządu terytorialnego są zmuszone dochodzić roszczeń względem Skarbu Państwa (Państwa) związanych z realizacją przezeń funkcji publicznoprawnych, naruszających sferę samodzielności, o której mowa w art. 165 Konstytucji. Nałożenie na jednostki samorządu terytorialnego obowiązku regulowania opłat sądowych w sposób istotny ogranicza możliwość ochrony sądowej tejże samodzielności.

Konieczność uiszczenia opłat sądowych w wysokości maksymalnej może powodować rezygnację ze względów finansowych z dochodzenia przez jednostki samorządu terytorialnego swoich roszczeń przed sądem w sytuacji, gdy nie ma ona wystarczających środków na poniesienie tego wydatku, który ma charakter bieżący. JST praktycznie nie mają szans na zwolnienie od kosztów przez sądy, gdyż dysponują znacznymi środkami, które jednak muszą przeznaczać na finansowanie realizacji zadań, natomiast sądy podchodzą do wniosków jst tak jak do wniosków innych osób prawnych i zgodnie z art. 103 ust. 1 u.k.s.c. przyjmują, że: „Realizacja wielu zadań nałożonych przez ustawodawcę na gminy jako jednostki samorządu terytorialnego, wiąże się z koniecznością uczestniczenia gmin w złożonych stosunkach prawnych z innymi podmiotami, z czym może wiązać się konieczność uczestniczenia w sporach sądowych pomiędzy stronami tych stosunków prawnych. Z tej przyczyny trafnie przyjął Sąd Apelacyjny, że pozwana powinna była planować i zabezpieczyć odpowiednie środki finansowe na pokrycie ewentualnych kosztów związanych z ewentualnymi postępowaniami sądowymi z udziałem Gminy. W przeciwnym przypadku pozwana w sposób preferencyjny traktuje inne swoje zobowiązania przed zobowiązaniami fiskalnymi związanymi z postępowaniami sądowymi.” (Postanowienie SN z 12.04.2019 r., IV CZ 10/19, LEX nr 2654535.). Jst w zakresie sporów niezwiązanych z prowadzoną przez nie działalnością gospodarczą nie powinny być traktowane w odniesieniu do obowiązku uiszczania kosztów sądowych tak samo, jak inne osoby prawne.

19. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530 z późn. zm.).

1) Art. 48 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 48 ust. 1. Jednostki sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 2, 8 i 11, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym jest jednostka samorządu terytorialnego, samorządowe instytucje kultury oraz samorządowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14, z wyłączeniem wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, mogą dokonywać lokat wolnych środków”

Uzasadnienie

Zniesienie przepisu zakazującego większości jednostek sektora finansów publicznych lokowania wolnych środków pochodzących z dotacji z budżetu w instrumenty wymienione w tym przepisie, w tym w szczególności na rachunkach bankowych w bankach mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Proponowana zmiana w art. 48 ust. 1 likwiduje zapis zakazujący większości jednostek sektora finansów publicznych lokowania wolnych środków pochodzących z dotacji z budżetu w instrumenty wymienione w tym przepisie, w tym w szczególności na rachunkach bankowych w bankach mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Przepis ten obowiązuje co do zasady od wejścia w życie obecnie obowiązującej ustawy o finansach publicznych (czyli od 1 stycznia 2010 r.) i od samego początku spotkał się z krytyką.

Należy podkreślić, że w projekcie rządowym tej ustawy zakaz lokowania wolnych środków pochodzących z dotacji dotyczył jedynie agencji wykonawczych. Na etapie prac nad tą ustawą prowadzonych w Sejmie, zakaz ten został rozciągnięty niemalże na wszystkie jednostki sektora finansów publicznych. Zmiana przepisu została wprowadzona w podkomisji Komisji Finansów Publicznych w dn. 6 maja 2009 r. (okoliczności wprowadzenia tej zmiany opisuje prof. dr hab. Ludwik Turko w publikacji zatytułowanej <<Nowe „lub czasopisma”, brak wyobraźni czy niechlujstwo legislacyjne? W publikacji tej Autor na podstawie odsłuchanego zapisanego na kasecie magnetofonowej przebiegu posiedzenia podkomisji stwierdził, że rozszerzenie zakazu lokowania wolnych środków z pierwotnie planowanych agencji wykonawczych na niemalże wszystkie jednostki sektora finansów publicznych było przypadkowe, nie zostało w żaden merytoryczny sposób uzasadnione i wynikało z braku pełnej wiedzy członków podkomisji na temat dotowania z budżetu państwa instytucji gospodarki budżetowej.

Od wejścia w życie omawianego przepisu jest on przedmiotem krytyki zarówno ze strony autorów zajmujących się finansami publicznymi, jak i przedstawicieli jednostek sektora finansów publicznych, których regulacja ta dotyczy. Zwraca się przede wszystkim uwagę na to, że zakaz lokowania czasowo wolnych środków pochodzących z dotacji nie ma żadnego

merytorycznego uzasadnienia i uniemożliwia gospodarne i celowe wykorzystywanie środków pieniężnych. Zgodnie z art. 167 ust. 2 Konstytucji - Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. W związku z tym jednostka samorządu terytorialnego winna mieć możliwość traktowania dochodu pochodzącego z dotacji na równi z innymi dochodami, w tym w zakresie możliwości lokowania czasowo wolnych środków.

2) Art. 207 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 207 ust. 1. W przypadku, gdy środki przeznaczone na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich są:

1) wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem,

2) wykorzystane z naruszeniem procedur, o których mowa w art. 184,

3) pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości

- podlegają zwrotowi w terminie 14 dni od dnia doręczenia ostatecznej decyzji, o której mowa w ust. 9, na wskazany w tej decyzji rachunek bankowy wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, liczonymi od dnia przekazania środków, a w przypadku zwrotu w wyniku stosowania obowiązujących przepisów prawa dotyczących częściowego rozliczania podatku od towarów i usług bez odsetek.”

Uzasadnienie

Proponowana zmiana art. 207 jest doprecyzowaniem, mającym na celu wyeliminowanie ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych związanych z rozliczeniem środków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich w przypadku częściowych odliczeń podatku od towarów i usług.

Charakter częściowego odliczania podatku VAT, wynikający z regulacji art. 86 ust. 2a (tzw. prewspółczynnik) oraz art. 90 ust. 2 (tzw. współczynnik) ustawy o podatku od towarów i usług determinuje faktyczne wykorzystanie dotacji w wysokości innej niż otrzymana. Jest to wynikiem mechanizmu częściowego rozliczania podatku VAT polegającego na „prognozowaniu” wielkości procentowej, która posłuży do wyliczania podatku VAT naliczonego w danym roku.

Wielkość ta ustalana jest zgodnie z obowiązującymi przepisami – w przypadku współczynnika odbywa się to na podstawie danych za rok poprzedni, a w przypadku prewspółczynnika jest to możliwe poprzez uwzględnienie w ustalaniu tej wielkości danych sprzed dwóch lat. W praktyce wielkość prognozowanego współczynnika można ustalić dopiero na początku roku, w którym będzie on faktycznie wykorzystywany.

Po zakończeniu danego roku podatnik zobowiązany jest do ustalenia „właściwej” (rzeczywistej) wielkości procentowej współczynnika i prewspółczynnika na podstawie danych z tego roku oraz do przeliczenia podatku VAT (odliczonego w trakcie roku z wykorzystaniem

wielkości prognozowanej), wykorzystując już te właściwe wartości. W konsekwencji obowiązkiem podatnika jest uwzględnienie tych „nowych” wyliczeń w rozliczeniu z Urzędem Skarbowym, co skutkować będzie „korektą” rozliczeń finansowych z tytułu podatku VAT (częściowy zwrot odliczonego podatku VAT lub zwiększenie dokonanych odliczeń).

Zasady ustalania wielkości procentowej (prognozowanej) współczynnika i przewspółczynnika opisane powyżej jednoznacznie wskazują, że jakiegokolwiek prognozy ex ante wielkości współczynnika i przewspółczynnika będą obarczone błędami.

W przypadku składania wniosków o dofinansowanie unijne, z uwagi na powyższe, niemożliwym jest ustalanie wysokości wydatków kwalifikowanych związanych z zakupami, od których istnieje prawo odliczania podatku VAT z wykorzystaniem współczynnika i/lub przewspółczynnika.

Obiektywny brak możliwości prawidłowego ustalenia wysokości wydatków niekwalifikowanych nie może podlegać rygorom wskazanym w art. 207 ust. 1, tj. zwrotowi dotacji wraz z odsetkami.

3) W art. 232 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd jednostki samorządu terytorialnego do dokonywania zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na realizację przedsięwzięcia, o ile zmiany te nie pogorszą wyniku budżetu dla każdego roku objętego wieloletnią prognozą finansową. Upoważnienie to obejmuje także upoważnienie do dokonywania zmian środków przeznaczonych na współfinansowanie realizacji przedsięwzięć, o których mowa w zdaniu pierwszym, w tym wkładu własnego beneficjenta.

Uzasadnienie

Proponuje się rozszerzenie zakresu upoważnienia organu wykonawczego jst do dokonywania zmian w limitach zobowiązań i kwot wydatków na realizację przedsięwzięcia ujętego w wieloletniej prognozie finansowej bez względu na źródło jego finansowania.

4) Art 256 otrzymuje brzmienie

„Art. 256. Wydatki nieprzewidziane, których obowiązkowe płatności wynikają z tytułów wykonawczych, wyroków sądowych lub ugód, jak również wydatki związane z realizacją zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego oraz ochrony ludności i obrony cywilnej mogą być dokonywane bez względu na poziom środków finansowych zaplanowanych na ten cel. Odpowiednia zmiana planu wydatków powinna nastąpić w trybie przeniesień wydatków z innych podziałek klasyfikacji wydatków lub z rezerw.”

Uzasadnienie

Proponowana zmiana art. 256 wynika z faktu, że w aktualnym stanie prawnym nieprzewidziane wydatki o charakterze obowiązkowym (płatności z tytułów egzekucyjnych, wyroków) można dokonać nie mając zabezpieczonych środków w planie finansowym, a stosowna zmiana planu musi nastąpić w wyniku przeniesień wydatków z innych podziałek klasyfikacji budżetowej lub z rezerwy celowej.

Obowiązkowe wydatki nieprzewidziane są więc pokrywane na bieżąco bez konieczności tworzenia rezerw na ten cel. W taki sam sposób należy podejść do wydatków na działania z zakresu zarządzania kryzysowego oraz ochrony ludności i obrony cywilnej.

Konieczność ponoszenia tego rodzaju wydatków w danym roku budżetowym zależy od wystąpienia nieprzewidzianych zdarzeń wpływających negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, w tym wywołujących znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej.

W związku z tym zasadne wydaje się wprowadzenie możliwości ponoszenia wydatków na realizację zadań własnych z zakresu zarządzania kryzysowego oraz ochrony ludności i obrony cywilnej, mimo braku zabezpieczenia środków w planie finansowym.

Zmiana ta ma na celu umożliwienie szybszej reakcji ze strony jednostek samorządu terytorialnego w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych oraz innych wymagających bezzwłocznej reakcji, w sytuacji, gdy rezerwa kryzysowa zostanie wykorzystana, albo gdy ma ona charakter bieżący a konieczne jest poniesienie wydatków majątkowych.

20. Ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim (Dz. U. poz. 301 z późn. zm.).

1) W art.2:

a) ust 3 otrzymuje brzmienie:

„3 Uchwała o wyrażeniu lub niewyrażeniu zgody na wyodrębnienie funduszu ma zastosowanie do kolejnych lat budżetowych następujących po roku, w którym została podjęta.”;

b) skreśla się w ust. 4;

c) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Środki funduszu przeznacza się na realizację przedsięwzięć, które zgłoszone we wniosku, o którym mowa w art. 5, są zadaniami własnymi gminy, powiatu lub województwa, służą poprawie warunków życia mieszkańców i są zgodne ze strategią rozwoju gminy.”

2) W art.3 w ust 1 zmienia się definicję kwoty bazowej Kb:

„Kb - kwotę bazowa – obliczoną jako iloczyn wykonanych dochodów bieżących własnych danej gminy tj. po odjęciu dotacji, potrzeb edukacyjnych i środków z budżetu Unii Europejskiej, o których mowa w przepisach o finansach publicznych, za rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata oraz liczby mieszkańców zamieszkałych na obszarze danej gminy, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy o dwa lata, ustalonej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.”

Uzasadnienie

Usunięcie ust 4 z art. 2 ma wyeliminować konieczność corocznej dyskusji o niewyrażeniu zgody na wyodrębnienie środków w budżecie na dany rok środków funduszu sołeckiego, szczególnie w tych gminach, gdzie podobna forma wspierania aktywności mieszkańców jest wspierana w inny sposób. Jednocześnie, zmiana ta nie przekreśla możliwości zmiany decyzji rady gminy i podjęcia uchwały na kolejny rok o wyodrębnieniu środków w ramach funduszu sołeckiego. Rozszerzenie katalogu działań na grunty stanowiące własność powiatu lub województwa. W wielu miejscowościach mieszkańcy zgłaszają potrzeby pilnych działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa w odniesieniu do braku chodników, ścieżek rowerowych, przejść dla pieszych, remontu i budowy dróg. Zdecydowanie chcieliby wesprzeć tego typu zadania środkami z Funduszu Sołeckiego.

Z uwagi na fakt, że bardzo często są to drogi powiatowe, rzadziej wojewódzkie, wykorzystanie tych środków nie jest możliwe, w aktualnym brzmieniu ustawy. Powoduje to przeznaczanie pieniędzy na realizację mniej istotnych zadań.

Zmiana zapisu w ustawie otworzyłaby możliwość racjonalnego wykorzystywania publicznych pieniędzy na wsparcie realizacji lub realizację najpilniejszych potrzeb mieszkańców na gruntach stanowiących własność różnych szczebli samorządów.

Zmiana dotycząca nowej definicji kwoty bazowej pozwoli wydzielać środki na zadania dla sołectw z faktycznych dochodów własnych gminy, które rzeczywiście są w dyspozycji samorządu gminnego, a nie z dochodów bieżących, które wpływają w dotacji celowych, środków na oświatę czy funduszy Unii Europejskiej.

21. Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 219 z późn. zm.).

Po § 45 dodaje się § 45a w brzmieniu:

„45a. Na wydawanych przez starostę dokumentach zawierających dane ewidencyjne niespełniające wymagań określonych w rozporządzeniu oraz obowiązujących standardów technicznych zamieszcza się odpowiednią informację.”

Uzasadnienie

Dawniej w rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków z dnia 29 marca 2001r. w § 86 ust. 1 Na wydawanych przez starostę dokumentach zawierających dane ewidencyjne niespełniające wymagań określonych w rozporządzeniu oraz obowiązujących standardów technicznych zamieszcza się odpowiednią informację Dane ewidencyjne które są wydawane w formie wypisów i wyrysów stanowią podstawę oznaczenia księgi wieczystej, na ich podstawie często dokonywany jest obrót prawny, cena transakcji uzależniona jest i oparta na areale nieruchomości, który w niektórych sytuacjach odbiega od stanu faktycznego na gruncie. Strony transakcji powinny uzyskać pełną informację o statusie zapisów i ich wiarygodności w celu ewentualnej weryfikacji poprzez pomiar geodezyjny.

22. W ustawie z dnia 14 czerwca 2024 r. o ochronie sygnalistów (Dz. U. z 2024 poz. 928) w art. 2 pkt 6 otrzymuje brzmienie:

„6) organie publicznym - należy przez to rozumieć naczelne i centralne organy administracji rządowej, terenowe organy administracji rządowej, w przypadku jednostek samorządu terytorialnego – wójt (burmistrz, prezydent miasta), starosta i marszałek województwa, inne organy państwowe oraz inne podmioty wykonujące z mocy prawa zadania z zakresu administracji publicznej, właściwe do podejmowania działań następczych w dziedzinach wskazanych w art. 3 ust. 1;”.

Uzasadnienie

Celem przepisu jest doprecyzowanie, jaki organ w przypadku jednostek samorządu terytorialnego wykonuje zadania określone w ustawie o ochronie sygnalistów.

23. Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1572 z późn. zm.).

1) W art. 4 pkt 11 otrzymuje brzmienie:

„11) odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy, w tym pochodzące z dotacji otrzymywanych z budżetu państwa oraz podmiotów tworzących sektor finansów publicznych, o których mowa w art. 9 ustawy o finansach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;”

W art. 5 pkt 11 otrzymuje brzmienie:

„11) odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych miasta na prawach powiatu, w tym pochodzące z dotacji otrzymywanych z budżetu państwa oraz podmiotów tworzących sektor finansów publicznych, o których mowa w art. 9 ustawy o finansach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;”

3) W art. 6 pkt 9 otrzymuje brzmienie:

„9) odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych powiatu, w tym pochodzące z dotacji otrzymywanych z budżetu państwa oraz podmiotów tworzących sektor finansów publicznych, o których mowa w art. 9 ustawy o finansach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;”

4) W art. 7 pkt 8 otrzymuje brzmienie:

„8) odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych województwa, w tym pochodzące z dotacji otrzymywanych z budżetu państwa oraz podmiotów tworzących sektor finansów publicznych, o których mowa w art. 9 ustawy o finansach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;”

Uzasadnienie

Mając na uwadze, że administracja rządowa nie pokrywa w 100% kosztów zadań zleconych gminom, powiatom i województwom oraz nakłada zadania powodujące wzrost pracochłonności po stronie pracowników samorządowych, poprzez rozliczanie poszczególnych dotacji i odsetek, proponujemy przesądzić jednoznacznie, aby wszelkie odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych jednostek samorządu terytorialnego, stanowiły źródło dochodów własnych. Jednoznaczne przesądzenie, że odsetki gromadzone na rachunkach samorządów są dochodami samorządów. Obecnie – bez podstawy prawnej – środki te są często zaliczane jako część dochodów z innych źródeł (np. odsetki od dotacji celowej zaliczane są do dotacji i samorządy otrzymują nakazy ich zwrotu do budżetu), pomimo że ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zalicza odsetki do jednej z kategorii dochodów własnych. Przy czym należy podkreślić, że sądy administracyjne potwierdzają taką interpretację.

Na przykład w wyroku z dnia 9 kwietnia 2024 r. (V SA/Wa 2390/23) WSA w Warszawie stwierdził, że: „Regulacja art. 4 ust. 1 pkt 10 oraz art. 5 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 356), stanowiąca, że odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy (powiatu) są źródłami dochodów własnych gminy (powiatu), o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej nie może zostać wyłączona poprzez postanowienia umowy dotacyjnej zawieranej na podstawie art. 150 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.), która będzie zawierać odrębne unormowania w tym zakresie.”

5) Art 8. Otrzymuje brzmienie:

„Art. 8

1. Wysokość udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych wynosi dla:

1) gminy - 7,0%,

2) miasta na prawach powiatu – 9,0%,

3) powiatu - 2,0%,

4) województwa - 0,35%

- dochodów podatników podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego.

2. Wysokość udziału w podatku dochodowym od osób prawnych wynosi dla:

1) gminy - 1,6%,

2) miasta na prawach powiatu – 3,3%,

3) powiatu - 1,7%,

4) województwa - 2,3%

- dochodów podatników podatku dochodowego od osób prawnych posiadających siedzibę na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego.

Uzasadnienie:

Podniesienie wysokości udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz wysokości udziału w podatku dochodowym od osób prawnych dla miasta na prawach powiatu do wysokości równej sumie udziału gminy i powiatu w tych podatkach.

Przygotowana przez Rząd reforma ustawy wprowadza nowy sposób obliczania dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Dotychczas podstawą dochodów były określone w ustawie części podatków dochodowych (PIT i CIT), płaconych przez mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego z podziałem gminy, powiaty, województwa.

W dotychczas obowiązującej ustawie z 2003 roku nie wyodrębniono kategorii miast na prawach powiatu, w związku z czym miasta te otrzymywały udział w podatkach dochodowych równy sumie udziału gminy i powiatu. Obecnie udział ten jest mniejszy. Nie ma żadnej podstawy, aby miasta na prawach powiatu były pozbawione części dochodu z podatków PIT i CIT w stosunku do gmin i powiatów, a w szczególności, aby środki te pozostawały w budżecie państwa. Miasta na prawach powiatu realizują zadania gmin i powiatów w związku z czym powinny otrzymywać udział w podatkach równy sumie udziału gminy i powiatu.

Należy wyraźnie podkreślić oczekiwanie strony samorządowej KWRziST, aby wprowadzenie proponowanego rozwiązania nie wpłynęło na obniżenie dochodów innych niż miasta na prawach powiatu kategorii jst (gminy, powiaty, województwa).

6) Po art. 20 dodaje się art. 20a w brzmieniu:

„Art. 20a. 1. W przypadku kwestionowania przez gminę sposobu podziału wpływów z podatków na podstawie z art. 19 i 20 sprawę rozstrzyga w drodze decyzji naczelnik urzędu skarbowego, który pobrał podatek, stosując przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Podatnik i płatnik mają obowiązek udzielania wyjaśnień. Do wyjaśnień tych i skutków ich nieudzielenia stosuje się przepisy Ordynacji podatkowej.

2. Odpowiednie organy podatkowe mają obowiązek udostępniania, organom prowadzącym postępowanie, o którym mowa ust. 1, akt postępowań podatkowych prowadzonych w sprawach dotyczących podatków, o których mowa w art. 19 i 20 oraz informacji zawartych w tych aktach, z wyłączeniem informacji określonych w art. 182 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa. Organ, o którym mowa w ust. 1 oraz strony i uczestnicy postępowania mają obowiązek zachowania tajemnicy odnośnie danych zawartych w tych aktach i informacjach, stanowiących tajemnicę skarbową.”

Uzasadnienie

Proponowana zmiana dotyczy wprowadzenia procedury umożliwiającej kontrolę przekazywanych gminom wpływów z podatków od spadków i darowizn oraz od czynności cywilnoprawnych.

Przepisy prawa materialnego w tym zakresie są zawarte w ustawie o podatku od spadków i darowizn, i w ustawie o podatku od czynności cywilnoprawnych. Ustawy te określają m.in. przedmiot i podstawę opodatkowania. Pobierane na ich podstawie podatki mają wpływ na wysokość dochodów należnych gminom. Natomiast w art. 19 i 20 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego uregulowano kwestię przekazywania pobranych podatków na rachunki właściwych gmin. Przewidują one, której gminie należne są dochody z danego podatku.

Zatem na gruncie prawa materialnego możliwe są spory w zakresie:

- a) właściwego opodatkowania – właściwego ustalenia przedmiotu i podstawy podatku,
- b) właściwego przekazania kwot podatku gminom.

Jest oczywiste, że w omawianym przypadku gmina nie jest stroną postępowania podatkowego, toczącego się między organem podatkowym a podatnikiem lub płatnikiem. W związku z tym w obecnym stanie prawnym gmina nie ma możliwości skutecznego zakwestionowania wysokości podatku zapłaconego od czynności cywilnoprawnych lub od spadku. Zdarzają się sytuacje, w których kwota podatku wpłaconego przez podatnika lub płatnika budzi uzasadnione wątpliwości gminy.

Nie ma ona jednak żadnego instrumentu (poza wnioskiem do naczelnika urzędu skarbowego o wszczęcie postępowania z urzędu), który umożliwiłby wszczęcie procedury weryfikacji prawidłowości opodatkowania w konkretnym przypadku.

Dlatego proponuje się wprowadzenie przepisu, zgodnie z którym gmina będzie stroną postępowania podatkowego w przypadku, gdy sama złoży wniosek o jego wszczęcie, albo zgłosi udział w sprawie. Do gmin trafiają np. akty notarialne zawierające transakcje opodatkowane podatkiem od czynności cywilnoprawnych. W takich przypadkach gmina ma możliwość sprawdzenia przedmiotu podstawy opodatkowania i w przypadku uzasadnionych wątpliwości będzie mogła złożyć wniosek o wszczęcie postępowania podatkowego. Natomiast gdyby postępowanie podatkowe już się toczyło, gmina powinna mieć prawo wziąć w nim udział.

Drugą kwestię stanowi możliwość weryfikacji sposobu podziału między gminy kwot podatku od spadków i darowizn oraz od czynności cywilnoprawnych w sytuacji, gdy sama kwota podatku wpłacona przez podatnika lub płatnika nie jest kwestionowana. Przepisy art. 19 i 20 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wskazują gminy właściwe do otrzymania kwot podatku.

Są to zatem przepisy prawa materialnego. Z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy wynika, że środki stanowiące dochody jednostek samorządu terytorialnego, które na podstawie odrębnych przepisów pobierają urzędy skarbowe, są odprowadzane na rachunek budżetu właściwej jednostki samorządu terytorialnego w terminie 14 dni od dnia, w którym wpłynęły na rachunek urzędu skarbowego. Naczelnik urzędu skarbowego nie wydaje w tym zakresie żadnej decyzji ani innego orzeczenia.

Ustawa nie reguluje procedury ewentualnego zakwestionowania przekazanych kwot, w szczególności sposobu podziału ich między zainteresowane gminy.

W związku z tym konieczne jest wprowadzenie przepisu regulującego tę kwestię. Ponieważ nie chodzi w tym przypadku o sprawdzenie prawidłowości opodatkowania, wszczynane postępowanie nie będzie postępowaniem podatkowym.

Zatem procedura winna się toczyć w oparciu o przepisy Kpa. Z drugiej strony, do prawidłowego rozstrzygnięcia sporu w zakresie podziału kwoty podatku między gminy może okazać się konieczne uzyskanie wyjaśnień od podatnika lub płatnika.

W związku z tym proponuje się, aby podatnik i płatnik mieli obowiązek składania wyjaśnień na potrzeby tego postępowania na zasadach wynikających z Ordynacji podatkowej.

Poza tym jest oczywiste, że dla prawidłowego załatwienia sprawy może okazać się konieczny dostęp do tajemnicy skarbowej, zwłaszcza zawartej w aktach podatkowych innych spraw. Stąd konieczna jest regulacja dająca dostęp do tych informacji organom, stronom i uczestnikom postępowania, a także zobowiązująca ich do zachowania tych informacji w tajemnicy.