



Warszawa, dnia 26 czerwca 2021 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW,
FUNDUSZY I POLITYKI REGIONALNEJ**

PS2.054.13.2021

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu RP

Szanowna Pani Marszałek,

odpowiadając na interpelację nr 20873 Panów Posłów: Grzegorza Matusiaka, Grzegorza Gaży, Marka Wesołego w sprawie opodatkowania podatkiem od nieruchomości budowli lub ich części, umiejscowionych w wyrobiskach górniczych, związanych z działalnością gospodarczą zakładów, przekazuję poniższe wyjaśnienia.

Treść interpelacji dotyczy przede wszystkim możliwości zmiany ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (Dz. U. z 2019 r. poz. 1821), tak aby jej przepisy pozwalały na przekazanie gminom z budżetu państwa dotacji celowych na dofinansowanie wydatków związanych ze zwrotem oprocentowania nadpłat w podatku od nieruchomości.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że do zaproponowanych przepisów ustawy o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego nie zostało dołączone oszacowanie skutków finansowych dla budżetu państwa, jakie powstałyby po wejściu w życie proponowanej zmiany ustawy. Tym samym niemożliwe jest dokonanie oceny wpływu, jaki będą miały proponowane przepisy, na sektor finansów publicznych.

W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305) zawarte zostały m.in. reguły dotyczące dysponowania środkami publicznymi przez jednostki sektora finansów publicznych, jak również ukierunkowane przeznaczenie wydatków budżetu państwa, w tym udzielanych w formie dotacji.

Zgodnie z art. 126 ww. ustawy dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Dotacja stanowi wyjątkową kategorię środków o ograniczonej decyzyjności co do dowolności wydatkowania, ukierunkowanych na sfinansowanie indywidualnie skonkretyzowanych celów publicznych. Dotacjami są środki budżetowe objęte szczególnym, prawnie określonym reżimem wynikającym z ustawy o finansach publicznych i ustaw szczególnych, przeznaczone dla podmiotów i na działania enumeratywnie określone przepisami tej ustawy.

Kierunki możliwego przeznaczenia środków dotacji celowych i zakres form organizacyjnych podmiotów dotowanych, którym dotacje mogą być przyznane, precyzuje art. 127 ww. ustawy.

Dodatkowo szczególny charakter wsparcia dotacyjnego wiąże się ze szczegółowymi zasadami rozliczania środków dotacyjnych oraz określonymi systemowo regułami, terminami i trybem ich zwrotu w razie stwierdzenia wskazanych przepisami nieprawidłowości, jak też kwestiami co do naliczania odsetek od dotacji podlegających zwrotowi do budżetu państwa. Jednocześnie wydatkowanie środków publicznych, w tym dotacji, wiąże się z koniecznością przestrzegania generalnych zasad wynikających z ustawy o finansach publicznych, m.in. art. 162 i 254 tej ustawy.

Dotacje celowe stanowią zatem formę dofinansowania, co do zasady, bezzwrotnego, ukierunkowanego na określone obszary. W zakresie dotacji na zadania własne jednostek samorządu terytorialnego kierunki wsparcia określone zostały w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2020 r. poz. 38, z późn. zm.). Należy podkreślić, że zgodnie z generalną zasadą wynikającą z art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych kwota dotacji na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych nie może stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania, chyba że odrębne ustawy stanowią inaczej.

Powyższe przepisy wskazują, że dofinansowanie dotacją zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego musi uwzględniać fakt, iż są to zadania, których obowiązek realizacji spoczywa na jednostkach samorządowych. Z powodu ustawowego przypisania konkretnych zadań jako zadań własnych gminom, powiatom czy województwom, źródło ich realizacji zasadniczo powinno opierać się na niedotacyjnych wpływach do ich budżetów.

Podkreślenia również wymaga, że zwiększenie wydatków budżetu państwa na skutek projektowanych przepisów powoduje konieczność takiego ich skalkulowania, żeby skutki finansowe projektu były możliwe do sfinansowania ze środków ujętych w ustawach budżetowych w kolejnych latach w ramach ustalonego dla danego roku nieprzekraczalnego limitu wydatków. Brak dostępnej przestrzeni finansowej na dodatkowe wydatki z budżetu państwa powoduje negatywne rekomendacje co do dodatkowego wsparcia, a ewentualne poszukiwanie wolnych środków dla realizacji ważnych celów legislacyjnych powinno następować wyłącznie w wyniku przekierowania na ten cel innych wydatków pozostających w dyspozycji właściwego dysponenta części budżetowej w ramach ich dostępnego limitu.

Należy podkreślić, że wszelkie propozycje legislacyjne w obszarze zagadnień finansowych, w szczególności pozyskiwania środków z budżetu państwa, powinny pozostawać w zgodności z ustawą o finansach publicznych i przewidywać formy wsparcia zgodne z obowiązującymi rozwiązaniami systemowymi.

Niezależnie od tego należy wskazać, że w odniesieniu do kwestii zwrotu przez gminy górnicze przedsiębiorstwom górniczym kwot uzyskanych tytułem opodatkowania podatkiem od nieruchomości infrastruktury w podziemnych wyrobiskach górniczych, Minister Finansów w 2016 r.¹ zajął stanowisko, że „trzeba mieć na względzie, iż gminy posiadają osobowość prawną i samodzielnie prowadzą gospodarkę finansową na podstawie uchwał budżetowych. Zwiększone wpływy z tytułu podatku od nieruchomości przedsiębiorstw górniczych od tzw. wyrobisk górniczych, nie wiązały się z dodatkowymi zadaniami dla tych gmin, a wynikające z tego tytułu, znacznie zwiększone środki stanowiły dodatkowe dochody tych gmin. W związku z tym organy

¹ Pismo z dnia 30 grudnia 2015 r. do Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach (znak: ST1.4701.34.2015).

tych gmin powinny podjąć takie działania dostosowujące w swoich budżetach, aby wygospodarować środki pozwalające na regulowanie roszczeń. Każda jednostka samorządu terytorialnego ma możliwość negocjacji z wierzycielami tych jednostek w celu zmiany harmonogramu oraz warunków spłaty zobowiązania, np. w formie rozłożenia na raty”.

W odpowiedzi na wystąpienie Stowarzyszenia Gmin Górniczych², Minister Finansów stwierdził, że trudno znaleźć uzasadnienie, które przemawiałoby za wprowadzeniem szczególnych regulacji w obowiązujących przepisach prawa dla gmin górniczych, wskazując jednocześnie, że instrumentem wsparcia finansowego jednostek samorządu terytorialnego, leżącym w gestii Ministra Finansów, jest pożyczka udzielana ze środków budżetu państwa. W przypadku wystąpienia zagrożenia realizacji zadań publicznych (z przyczyn niezależnych od tych jednostek) lub jeśli stan finansów danej gminy zagraża realizacji zadań publicznych i jest stosowne wezwanie ze strony regionalnej izby obrachunkowej, możliwe jest wystąpienie z wnioskiem o udzielenie tej pożyczki.

Stanowisko wyrażone w pismach z 2015 i 2016 r. pozostaje aktualne. W Polsce jest wiele jednostek samorządu terytorialnego, charakteryzujących się cechami, których nie posiadają inne samorządy. Ze względu na swoje położenie lub charakter w pewnych typach gmin może nastąpić obniżenie potencjału dochodowego albo zwiększenie niektórych wydatków.

Wprowadzenie do porządku prawnego regulacji, które w sposób szczególny traktowałyby gminy górnicze spowodowałoby zapewne żądania innych grup samorządów o stworzenie również dla nich odrębnych regulacji.

Mając powyższe na uwadze wyrażam negatywne stanowisko do zaproponowanych przepisów.

Jednocześnie pragnę poinformować, że Minister Aktywów Państwowych w odpowiedzi z dnia 21 czerwca br. na interpelację nr K9INT23707 również przedstawił swoje stanowisko w przedmiotowej, opisanej przez Panów Posłów, sprawie.

Z upoważnienia Ministra Finansów,
Funduszy i Polityki Regionalnej
PODSEKRETARZ STANU
w Ministerstwie Finansów

Jan Sarnowski

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

² Pismo z dnia 29 marca 2016 r. do Przewodniczącego Zarządu Stowarzyszenia Gmin Górniczych w Polsce (znak: ST1.4701.22.2016, ST1470135.2016).