



Ministerstwo Finansów

Departament Podatków i Opłat Stanowiących Dochód Jednostek Samorządu
Terytorialnego

Warszawa, 17 września 2025 roku

Sprawa: Postulaty Krajowej Rady Forów Skarbników JST
Znak sprawy: DPL2.056.4.2025
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Krajowa Rada Forów Skarbników JST
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
im. Jerzego Rogulskiego

Odpowiedź na postulaty Krajowej Rady Forów Skarbników JST

Szanowni Państwo,

dziękuję za przesłaną propozycję zmian legislacyjnych w zakresie przepisów normujących podatki pobierane przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) i przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa¹ oraz przedstawiam stanowisko wobec tych propozycji.

I. Propozycje zmian ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych².

Ad 1.

Propozycja zniesienia obowiązku składania przez gminy deklaracji na podatek od nieruchomości oraz wyłączenia gmin z obowiązku podatkowego w podatku od środków transportowych oraz w podatku leśnym jest zasadna w zakresie dotyczącym podatku od nieruchomości i zostanie rozważona w przypadku podjęcia prac legislacyjnych dotyczących u.p.o.l.

Realizacja postulatu w pozostałym zakresie (podatek od środków transportowych, podatek leśny) oznaczałaby wprowadzenie nowych wyłączeń z opodatkowania.

Ad 2-3.

W większości gmin w 2024 r. kwota utraconych dochodów na skutek obniżania stawek podatku od środków transportowych stanowiła co najmniej 50% kwoty dochodów wykonanych z tego podatku. W 2024 r. dochody wykonane ogółem z podatku od środków transportowych wyniosły 1 505,6 mln zł. Jednocześnie wysokość dochodów utraconych w wyniku obniżenia górnych stawek podatkowych

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 111, z późn. zm., dalej jako „O.p”.

² Dz. U. z 2025 r. poz. 707, dalej jako „u.p.o.l.”

w podatku od środków transportowych w 2024 r. wyniosła 1 973,64 mln zł, co stanowiło 131% dochodów wykonanych z tytułu tego podatku. Przeciętna skala obniżki stawek podatku od środków transportowych w 2024 r. jakie miały miejsce w zdecydowanej większości gmin wynosiła zatem ponad 56%.

Ponadto, należy zauważyć, iż wszelkie propozycje zmian u.p.o.l. w zakresie wysokości stawek podatku od środków transportowych należy rozpatrywać nie tylko w kontekście wiążących przepisów Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/62/WE z dnia 17 czerwca 1999 r.³, ale również z uwzględnieniem konieczności zachowania konkurencyjności stawek krajowych wobec stawek obowiązujących w krajach ościennych.

Podniesienie poziomu stawek minimalnych w podatku od środków transportowych nieuchronnie prowadziłyby do obniżenia poziomu konkurencyjności polskich przedsiębiorstw transportowych i rodziłyby negatywne skutki w postaci przenoszenia firm oraz przerejestrowywania pojazdów ciężarowych z Polski do krajów ościennych.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że obniżanie stawek podatku od środków transportowych stanowi zjawisko powszechne i nie można go wyłącznie postrzegać jako efektu konkurencji podatkowej między gminami. Ewentualna zmiana konstrukcji opodatkowania środków transportowych powinna być zatem poprzedzona dodatkowymi analizami, w tym uwzględniającymi rozwiązania w innych państwach UE. Poziom opodatkowania w krajach członkowskich może bowiem istotnie wpłynąć na liczebność floty transportowej rejestrowanej w Polsce, a tym samym na dochody gmin z tytułu podatku od środków transportowych.

Ministerstwo Finansów dostrzega ogromne znaczenie Krajowej Rady Forów Skarbników JST jako podmiotu zrzeszającego osoby o wysokim stopniu wiedzy z zakresu finansów publicznych, mających wpływ na politykę podatkową gmin i mogących zainicjować wypracowanie dobrych praktyk w sprawie zaprzestania stosowania skrajnie konkurencyjnej polityki podatkowej mającej negatywny wpływ na dochody gmin z tytułu podatku od środków transportowych.

Ad 4 i 12.

Propozycja częściowego zniesienia odpowiedzialności solidarnej za zobowiązanie podatkowe w podatku od nieruchomości z tytułu nieruchomości zajętej pod drogi służące za dojazd do budynków mieszkalnych oraz na parkingi przy takich budynkach i ustalania podatku od udziału w takich nieruchomościach w decyzji ustalającej podatek od lokalu (budynku) mieszkalnego jest zasadna i zostanie rozważona w przypadku podjęcia prac legislacyjnych w zakresie u.p.o.l.

Ad 5-6.

Propozycja zniesienia obowiązku składania deklaracji: na podatek od nieruchomości i na podatek rolny przez współwłaścicieli, w przypadku współwłasności osób fizycznych i prawnych, jeżeli którykolwiek ze współwłaścicieli złoży taką deklarację i w całości uiszcza zobowiązanie podatkowe wynikające z niej jest niezasadna i może skomplikować obowiązujące zasady wymiaru tych podatków.

Pozostali współwłaściciele musieliby posiadać wiedzę o tym, że którykolwiek z nich złożył deklarację i zapłacił podatek w całości. W przypadku podatku od nieruchomości wymagałoby to również zapłaty podatku w całości do 31 stycznia

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/62/WE z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe (Dz. Urz. UE L 187, str. 42, z późn. zm.).

danego roku podatkowego (termin na złożenie deklaracji), a u.p.o.l. przewiduje dla osób prawnych płatność podatku w 12 miesięcznych ratach.

Ad 7,9-10.

Propozycje zostaną poddane dalszej analizie, w szczególności z uwzględnieniem kosztów ich wprowadzenia, społecznej akceptacji (podwyższenie kwoty podatku, którą należy zapłacić jednorazowo) oraz szczelności systemu podatkowego (zniesienie obowiązku składania deklaracji przez placówki oświaty korzystające ze zwolnienia z podatku).

Odnosząc się do propozycji stworzenia centralnego systemu teleinformatycznego umożliwiającego podatnikom składanie deklaracji i informacji, Ministerstwo Finansów zauważa, że za rozwój i wdrażanie polityki państwa w zakresie informatyzacji, telekomunikacji oraz cyberbezpieczeństwa odpowiada Ministerstwo Cyfryzacji. Resort ten, w ramach powierzonych zadań prowadzi cyfryzację administracji publicznej, nadzoruje systemy teleinformatyczne i wspiera inwestycje w technologie cyfrowe. Ministerstwo Cyfryzacji otrzymało wnioski od Unii Metropolii Polskich o potrzebie stworzenia takiego systemu.

Ad 8.

Ministerstwo Finansów nie planuje zmiany zasad opodatkowania majątku przedsiębiorców w zakresie podstawy opodatkowania.

Ad 11.

Propozycja polega na zniesieniu wszystkich zwolnień ustawowych w celu zwiększenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego lub wprowadzeniu rekompensaty utraconych przez gminy dochodów z tytułu zwolnień ustawowych. Propozycja zniesienia wszystkich zwolnień ustawowych jest niezasadna, w szczególności, że znaczna część zwolnień w podatku od nieruchomości dotyczy przedmiotów opodatkowania wykorzystywanych do świadczenia usług użyteczności publicznej, takich jak m.in. transport, szkolnictwo, działalność kulturalna, które służą zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności.

Od 2025 r. źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego (JST), zasady ustalania i przekazywania JST dochodów własnych, subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa, a także zasady ustalania potrzeb finansowych JST i ich finansowania określa ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, dalej: ustawa o dochodach JST⁴.

W związku z wejściem w życie ustawy o dochodach JST, co do zasady, nie zmieniły się przepisy dotyczące zwrotu z budżetu państwa utraconych dochodów JST z tytułu zwolnień określonych w upol (art. 7 ust. 4), poza likwidacją rekompensaty z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości w parkach narodowych i rezerwach przyrody.

Ustawa o dochodach JST wprowadziła nowy system ustalania dochodów JST. Zamiast dotychczasowych części subwencji ogólnej, wprowadzono pojęcie potrzeb finansowych JST, które to potrzeby podlegają finansowaniu zwiększonymi dochodami z tytułu udziału w podatkach dochodowych PIT i CIT, a w przypadku gdy są one niewystarczające - subwencją ogólną z budżetu państwa. Potrzeby finansowe są zatem elementem kalkulacyjnym do ustalenia subwencji ogólnej z budżetu państwa.

⁴ ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1572 i 1717)

Potrzeby finansowe JST, podlegające sfinansowaniu na podstawie ww. ustawy, to suma potrzeb: wyrównawczych, oświatowych, rozwojowych, ekologicznych i uzupełniających⁵.

W celu ustalenia potrzeb wyrównawczych JST⁶, przyjmuje się dochody, które JST może uzyskać z podatku rolnego, stosując do ich obliczenia średnią cenę skupu żyta, a z podatku leśnego - średnią cenę sprzedaży drewna, ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, a w przypadku innych podatków, stosując do ich obliczenia górne granice stawek podatków obowiązujące w danym roku. Do podstawowych dochodów, które gmina może uzyskać, zalicza się także skutki finansowe wynikające z zastosowania, przewidzianych w przepisach prawach podatkowego, ulg podatkowych oraz ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w postaci umorzenia w całości lub w części zaległości podatkowych.

Do podstawowych dochodów podatkowych, przyjmuje się także skutki finansowe wynikające z zastosowania ulg podatkowych przewidzianych w przepisach prawa podatkowego oraz ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w postaci umorzenia w całości lub w części zaległości podatkowych.

Tak więc skutki finansowe wynikające z uchwał organów gmin, określających niższe stawki podatków oraz skutki finansowe decyzji wydanych przez organy podatkowe, są wliczane do podstawowych dochodów podatkowych JST⁷. Natomiast skutki finansowe zwolnień ustawowych nie są wliczane do podstawowych dochodów podatkowych. Zatem jednostka samorządu terytorialnego, na obszarze której położone są nieruchomości zwolnione na mocy ustawy z podatku od nieruchomości lub podatku leśnego uzyskuje niższe dochody podatkowe. Niższe dochody podatkowe mogą (ale nie w każdym przypadku) przełożyć się na ustalenie potrzeb wyrównawczych, a te z kolei na uzyskanie subwencji ogólnej z budżetu państwa.

Ustawa o dochodach JST zawiera rozwiązanie uwzględniające w pewnym stopniu skutki finansowe wynikające z zastosowania ulg ustawowych w podatkach, ale dotyczy to tylko mniej zamożnych samorządów.

Potrzeby wyrównawcze ustala się dla gmin i miast na prawach powiatu, w których indywidualny wskaźnik zamożności nie jest większy niż 80% wskaźnika odpowiednio dla wszystkich gmin oraz dla wszystkich miast na prawach powiatu.

Należy również zwrócić uwagę, iż zlikwidowana rekompensata z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości w parkach narodowych i rezerwach przyrody została zastąpiona potrzebami ekologicznymi⁸. Obejmują one więcej jednostek, gdyż ustala się je dla JST, na terenie których znajdują się parki narodowe, rezerwaty przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, strefy ochrony krajobrazu ustanawiane w tych obszarach, a także obszary Natura 2000.

Należy jednak pamiętać, że potrzeby wyrównawcze i potrzeby ekologiczne to tylko niektóre ze składników potrzeb finansowych wymienionych w art. 23 ww. ustawy. Dopiero suma wszystkich potrzeb ma znaczenie przy ustalaniu subwencji ogólnej z budżetu państwa.

⁵ art. 23 ustawy wymienionej w przypisie 10

⁶ art. 24 ustawy wymienionej w przypisie 10

⁷ art. 24 ust. 7 ustawy wymienionej w przypisie 10

⁸ art. 29 ustawy wymienionej w przypisie 10

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że zgodnie z nową ustawą o dochodach JST, w 2025 r. każdy samorząd będzie miał wyższe dochody niż ustalone wg zasad obowiązujących do końca 2024 r. (ale nie więcej niż 12 proc⁹), np.:

- gmina mająca 10-15 tys. mieszkańców zyska co najmniej 3 mln zł,
- gmina mająca 40-60 tys. mieszkańców zyska co najmniej 5 mln zł,
- miasto na prawach powiatu mające 65-125 tys. mieszkańców zyska co najmniej 15 mln zł,
- województwo zyska co najmniej 45 mln zł.

Skutki finansowe nowej ustawy o dochodach JST są dla samorządów pozytywne, bowiem ich dochody w 2025 r., z tytułu udziału w PIT i CIT oraz z tytułu subwencji ogólnej są o 24,8 mld zł wyższe od dochodów z wymienionych tytułów obliczonych na rok 2025 na podstawie poprzedniej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2003 r., a w perspektywie najbliższej dekady szacuje się, że dochody JST wzrosną o ponad 345 mld zł.

Sumując powyższe chcę zapewnić, że Ministerstwo Finansów podejmuje działania mające na celu zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego środków na realizację powierzonych zadań publicznych. Obecnie nie są natomiast prowadzone prace nad zmianami w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, które polegałyby na realizacji postulatu polegającego na zniesieniu zwolnień ustawowych.

II. W zakresie propozycji zmian ustawy Ordynacja podatkowa.

Ad 1 i 3a.

Propozycja rozszerzenia zakresu dostępu do informacji zawartych w aktach spraw podatkowych, z wyłączeniem informacji określonych w art. 182 O.p., jest nieprecyzyjna i nie określa w jakim zakresie i w jakim celu te informacje mają być udostępniane przez organy podatkowe wymienionym jednostkom. Z uzasadnienia propozycji również nie można wywieść zakresu i celu udostępnianych informacji zawartych w aktach spraw podatkowych wymienionym jednostkom. W uzasadnieniu wnioskodawcy kilkakrotnie odwołują się do projektowanych zmian w ustawie o samorządzie gminnym, nie precyzując jakiego projektu zmiany te dotyczą i o jakie zmiany chodzi – powstaje wątpliwość, czy chodzi tu o projekt czy o obowiązujące przepisy.

W odniesieniu do propozycji dodania pkt 8c w art. 299 § 3 O.p. należy zauważyć, że w obowiązujących przepisach art. 299 § 3 pkt 8a i pkt 8b O.p. szczegółowo określono zakres udostępnianych informacji. Mając na uwadze, że tajemnica skarbowa jest instytucją prawnie chroniącą bezpieczeństwo obrotu gospodarczego i służącą ochronie prywatności obywateli, rozszerzenie dostępu do informacji podlegających ochronie tajemnicą skarbową powinno być zawsze wyczerpująco uzasadnione.

Ad 2 i 3b.

Przedstawione propozycje zostaną rozważone. Katalog osób obowiązanych do przestrzegania tajemnicy skarbowej jest zawarty w art. 294 § 1 O.p. Jednocześnie przepis art. 294 § 4 O.p. zobowiązuje do przestrzegania tajemnicy skarbowej również inne osoby, którym udostępniono informacje nią objęte, chyba że na ich ujawnienie zezwala przepis prawa. Podmiot, który uzyska takie informacje, na mocy powołanego przepisu art. 294 § 4 O.p. zobowiązany jest do przestrzegania tajemnicy

⁹ przepis art. 88 ust. 1 ustawy wymienionej w przypisie 10 obowiązuje tylko w 2025 r.

skarbowej pod rygorem odpowiedzialności karnej, także po zakończeniu współpracy.

Ad 4.

Przedstawiona propozycja nie została uzasadniona i jest niejasna. Zwracam uwagę, że w przypadku wniosku o wznowienie postępowania istotną kwestią jest zbadanie istnienia przesłanki wznowienia. Tym samym wątpliwości budzi wskazanie, aby warunkiem stosowania uproszczonego trybu wznowienia postępowania było „istnienie stanu faktycznego niebudzącego wątpliwości”. Nie jest również jasne w jakim celu potrzebna byłaby zgoda strony na wydanie decyzji, skoro postępowanie toczy się na wniosek strony.

Ad 5.

Zachowanie kwoty granicznej, do której podatek może być zapłacony przez inny podmiot niż wskazany w art. 62b § 1 pkt 1 i 2 O.p., pozwala zabezpieczyć system poboru podatków przed możliwymi nadużyciami w tym zakresie. Obecnie trwają prace legislacyjne nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw wpisanym do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod nr UD196¹⁰. Projekt ten przewiduje m. in. podwyższenie z 1000 zł do 5000 zł kwoty uprawniającej do zapłaty podatku za podatnika przez inny podmiot niż jego najbliżsi i dłużnik rzeczowy. Projekt zakłada wejście w życie powyższej zmiany z dniem 1 lipca 2026 r.

Proponowana zmiana stworzy szersze możliwości dla dokonywania zapłaty podatków bez angażowania podatnika i zapewni spójność systemową z obowiązującym art. 71ca § 1 pkt 5 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹¹. Zgodnie z tym przepisem, należność pieniężna, odsetki z tytułu niezapłacenia jej w terminie, koszty upomnienia oraz koszty egzekucyjne mogą być zapłacone organowi egzekucyjnemu przez inny podmiot, jeżeli łączna wysokość tych należności nie przekracza 5000 zł. W trybie egzekucji administracyjnej dochodzone są co do zasady należności publicznoprawne, w tym podatki.

III. Propozycja w zakresie zmian ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733) została przekazana do rozpatrzenia, zgodnie z właściwością, Departamentowi Gospodarki Odpadami w Ministerstwa Klimatu i Środowiska.

Z wyrazami szacunku

Dorota Lewkowicz

zastępca dyrektora

Departamentu Podatków i Opłat Stanowiących Dochód Jednostek Samorządu

Terytorialnego

¹⁰ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12396201/katalog/13119145#13119145>.

¹¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 132.