

**Uchwała Nr XXXIX / 366 / 2017**  
**Rady Miasta Ząbki**  
**z dnia 8 marca 2017 r.**

**w sprawie przyjęcia stanowiska w sprawie apelu do właściwych organów administracji rządowej o przygotowanie rozwiązań prawnych mających na celu pomoc gminom, których znacząca część mieszkańców płaci podatki na rzecz gmin niebędących miejscem ich stałego zamieszkania**

Na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, 1579 i 1948) Rada Miasta uchwała, co następuje:

§ 1.

Przyjmuje się Stanowisko Rady Miasta Ząbki **w sprawie apelu do właściwych organów administracji rządowej o przygotowanie rozwiązań prawnych mających na celu pomoc gminom, których znacząca część mieszkańców płaci podatki na rzecz gmin niebędących miejscem ich stałego zamieszkania**, stanowiące załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2.

Zobowiązuje się Burmistrza Miasta Ząbki do przekazania uchwały:

- 1) Prezesowi Rady Ministrów,
- 2) Ministrowi Rozwoju i Finansów,
- 3) Ministrowi Edukacji Narodowej,
- 4) Ministrowi Cyfryzacji,
- 5) Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji,
- 6) Ministrowi Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

§ 3.

Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta Ząbki.

§ 4.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta Ząbki.

Załącznik do Uchwały Nr XXXIX / 366 / 2017  
Rady Miasta Ząbki z dnia 8 marca 2017 r.

## **STANOWISKO RADY MIASTA ZĄBKI**

**z dnia 8 marca 2017 r.**

### **w sprawie apelu do właściwych organów administracji rządowej o przygotowanie rozwiązań prawnych mających na celu pomoc gminom, których znacząca część mieszkańców płaci podatki na rzecz gmin niebędących miejscem ich stałego zamieszkania**

Od kilkunastu lat graniczące z Warszawą miasto Ząbki odnotowuje gwałtowny i systematyczny wzrost liczby mieszkańców, związany z dynamicznym rozwojem wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego na jego terenie. W związku z powyższym, miasto Ząbki charakteryzuje się rekordowym, według GUS, przyrostem naturalnym, niespotykanym w skali całego kraju.

Do mieszkań na licznych nowo powstających osiedlach wprowadzają się młodzi ludzie z całej Polski. Zasadniczym motywem ich osiedlania się w Ząbkach jest poszukiwanie dobrze płatnej pracy w Warszawie – powiązane z potrzebą stałego zamieszkiwania w relatywnej bliskości od miejsca zatrudnienia, w nabywanych na własność lokalach o znacząco niższej cenie niż ceny mieszkań zlokalizowanych w administracyjnych granicach stolicy.

Obecność dużej liczby nowych mieszkańców – zważywszy, że są to przeważnie młode małżeństwa z dziećmi – skutkuje zasadniczą zmianą struktury wiekowej ludności Ząbek. Według GUS jesteśmy od niedawna najmłodszym miastem w Polsce. Mamy w związku z tym największy udział liczby dzieci w liczbie mieszkańców ogółem: prawie 7 tysięcy dzieci w samym tylko w wieku przedszkolnym i szkolnym – nie licząc licealistów – na ogółem 32 tysiące zameldowanych.

Skutkiem nowo powstałej sytuacji demograficznej miasta Ząbki jest znaczący wzrost potrzeb i oczekiwań w zakresie odpowiedniej miejskiej infrastruktury – w szczególności zaś powszechnego dostępu do publicznych usług oświatowych i opiekuńczych.

**Zasadniczy problem władz Ząbek polega na tym**, że gwałtownemu wzrostowi liczby ludności nie odpowiada adekwatny – czyli proporcjonalny do dynamiki populacyjnej – wzrost wielkości dochodów budżetowych. Powodem tego stanu rzeczy jest fakt, że przeważająca część nowych mieszkańców Ząbek nie dopełnia obowiązku stałego zameldowania w nowym miejscu zamieszkania, a także nie rozlicza podatków w urzędzie skarbowym właściwym dla terenu naszego miasta.

Temu przykreemu dla nas stanowi rzeczy nie przyglądamy się beczynnie. Od lat prowadzimy systematycznie akcje informacyjne i promocyjne w tej sprawie, a ponadto tworzymy instrumenty, które mają nie tylko zachęcać, ale przede wszystkim stymulować pożądaną w interesie gminy postawę: zameldowania się w Ząbkach oraz rozliczania podatku dochodowego na rzecz faktycznego miejsca zamieszkiwania. Do tych instrumentów należą m.in.: oferta rabatów na produkty i usługi u sporej części ząbkowskich firm, bezpłatne przejazdy gminną komunikacją autobusową, zniżki w opłatach za korzystanie z gminnych obiektów sportowo-rekreacyjnych, dodatkowe punkty przy rekrutacji do naszych publicznych przedszkoli czy planowane wprowadzenie bezpłatnego parkowania w strefie płatnego parkowania. Służy temu pionierski projekt wydawanych nieodpłatnie kart pod nazwą „Jestem z Ząbek”, które identyfikują ich posiadaczy jako uprawnionych do wyżej wymienionych korzyści.

Rezultat tych naszych działań, choć przynoszący pewne efekty, jest jednak daleki od satysfakcjonującego, ponieważ nie zwiększa naszych wpływów z podatku dochodowego w stopniu zadowalającym. Zdajemy sobie oczywiście sprawę ze złożoności motywów, które powstrzymują nowych mieszkańców przed zameldowaniem się w Ząbkach. Mamy również na uwadze fakt, że obowiązujące rozwiązania prawne (zastosowanie metod wskaźnikowo-szacunkowych) skutkują tym, że wzrost podatku dochodowego z tytułu pozyskania nowych podatników możemy odnotować dopiero po dwóch latach od złożenia deklaracji we właściwym dla naszego miasta urzędzie skarbowym.

Mimo to oceniamy, że spora część mieszkańców nie ma istotnych powodów osobistych czy rodzinnych do niemeldowania się w Ząbkach – a mimo to nie odnajduje w sobie dostatecznej motywacji, by poświęcić nieco czasu uregulowaniu tej sprawy w oczekiwanym przez nas kierunku. Wyrażamy w związku z tym przekonanie, że odpowiedni przepis prawny – łączący obowiązek stałego zameldowania z miejscem trwałego zamieszkiwania – wiele by w tej kwestii zmienił na korzyść naszą i innych gmin znajdujących się podobnym położeniu.

Dodatkowym, istotnym powodem nieproporcjonalności naszych dochodów do naszego potencjału – już nie tylko demograficznego, ale gospodarczego – jest kuriozalne z naszej perspektywy zjawisko, stymulowane właściwie przez przepisy z zakresu administracji podatkowej! Mianowicie wielu naszych przedsiębiorców, rozpoczynających działalność gospodarczą w Ząbkach, po czasie – kiedy rozwinie firmę, stając się poważnymi płatnikami – przenosi swoją działalność do Warszawy, gdzie też zostawia swoje podatki, które do tej pory były istotnym dochodem naszej gminy. Dzieje się tak głównie z tego powodu, że urzędem skarbowym właściwym do obsługi dużych przedsiębiorstw z terenu miasta Ząbki jest Urząd Skarbowy w ...odległym Radomiu. Dlatego nasz ząbkowski przedsiębiorca, przenosząc swoją firmę z Ząbek w granice administracyjne Warszawy, czasem dosłownie o kilkaset metrów dalej, będzie obsługiwany przez Urząd Skarbowy w Warszawie. Dla przedsiębiorcy jest to ze względów praktycznych ogromna dogodność, natomiast dla naszego budżetu to z kolei ogromna strata.

Demograficznie skokowy rozwój Ząbek stwarza szereg problemów i napięć, które – co zrozumiałe – nie sposób rozwiązać w krótkim okresie. Są jednak potrzeby, których zaspokojenia gmina nie może w czasie rozłożyć, ponieważ są one *ex lege* jej ustawowym obowiązkiem. Do takich należy zapewnienie usług oświatowo-wychowawczych w zakresie szkolnictwa podstawowego i czasowo gimnazjalnego oraz wychowania przedszkolnego. Wszyscy stale mieszkający na terenie określonej gminy mają bowiem prawo do realizowania przez tę gminę obowiązku szkolnego dla ich dzieci w miejscu ich zamieszkania – bez względu na ich status związany z zameldowaniem czy miejscem odprowadzania podatków. Podobnie jest z prawem do zapewnienia przez gminę wychowania przedszkolnego.

Gmina zatem ma obowiązek przyjąć do szkoły dziecko zamieszkujące na terenie jej obwodów szkolnych, pomimo że jest ono zameldowane w innej gminie razem z rodzicami, którzy przeważnie na rzecz tej innej gminy rozliczają swój podatek dochodowy. Gmina zaś, w której znajduje się szkoła edukująca ich niezameldowane dziecko, jest obciążona całkowitym kosztem jego edukacji.

Obok ponoszenia rosnących kosztów edukowania oraz bieżącego utrzymania szkół – gwałtowny wzrost liczby dzieci w wieku szkolnym rodzi nieuniknione konsekwencje w postaci konieczności powiększania materialnej bazy oświatowej. W przypadku miasta Ząbki dokonuje się ono poprzez rozbudowę istniejącej substancji [wszystkie nasze szkoły podstawowe są tuż po rozbudowie lub w trakcie rozbudowy] oraz przez wznoszenie nowych budynków szkolnych [w trakcie prac projektowych]. Z uwagi na dynamikę wzrostu liczby dzieci w wieku szkolnym – pomimo ciągłej rozbudowy jesteśmy dodatkowo zmuszeni do ponoszenia wysokich kosztów wynajmowania tymczasowych pomieszczeń modułowych w postaci kontenerów, ustawianych na szkolnych placach celem prowadzenia w nich zajęć edukacyjnych dla około dwudziestu oddziałów szkolnych i kilkuset uczniów.

W 2015 roku wydatki na oświatę stanowiły 46,28 % kwoty wszystkich wydatków, jednakże z uwagi na duży przyrost naturalny, migrację wewnętrzną ale również prawo trzylatka do wychowania przedszkolnego oraz zmianę niektórych przepisów – w roku bieżącym 2017 wydatki na oświatę i wychowanie mogą sięgnąć nawet 69% naszego budżetu! Niemożliwym wydaje się należyte wypełnianie wszystkich innych zadań gminy za pozostałą kwotę. Można więc ze smutkiem skonstatować, że dbając o dobre wykształcenie naszych dzieci, w pewnym znaczeniu okradamy je z ich przyszłości w Ząbkach, bo nie będzie nas już stać na zaspokajanie innych potrzeb, a tym bardziej na sfinansowanie planów rozwojowych miasta. Po zakończeniu ich edukacji, kiedy wejdą na rynek pracy, nasze miasto nie będzie dla nich na tyle atrakcyjne, by je zatrzymać i zaoferować im dobre warunki mieszkania, pracy i rozwoju zawodowego. Na skutek trwałego braku możliwości finansowania inwestycji, nastąpi stopniowa degradacja substancji miejskiej i społecznej.

W przypadku wychowania przedszkolnego, najistotniejszym obciążeniem dla gminy, wynikającym z rozwiązań ustawowych ostatnich lat, jest konieczność kierowania wielomilionowej dotacji z budżetu gminy do przedszkoli prywatnych, odpowiadającej - w przeliczeniu na jednego przedszkolaka – całkowitemu uśrednionemu kosztowi utrzymania wychowanków w przedszkolach stanowiących własność gminy, pomnożonemu przez liczbę wychowanków. Wysokość całkowita rocznej kwoty tej dotacji dla przedszkoli prywatnych w Ząbkach, kierowanej w całości ze środków własnych gminy, przekracza nawet – i to znacznie – wysokość całkowitej kwoty kierowanej w naszej gminie na bieżące utrzymanie szkół - wliczając w to dotację oświatową. Z porównania tych dwóch wielkości wynika zaskakujący wniosek – jesteśmy chyba ewenementem w skali całego kraju!

Pomimo niezwykle pozytywnych, bo przecież oczekiwanych przez państwo polskie wskaźników demograficznych, jesteśmy od wielu lat pozostawieni w istocie samym sobie, gdyż nie czujemy się – mając na uwadze funkcjonujące rozwiązania ustawowe – w żaden sposób przez państwo wspierani. Fakt, że jesteśmy społecznością o najwyższym przyroście ludności, stawia nas paradoksalnie przed wyzwaniem, którym trudno nam sprostać.

#### **W związku z powyższym wnosimy o następujące rozwiązania:**

**- zmianę zasad podziału subwencji oświatowej**

Obecny system przyznaje ją gminom według ich administracyjnego zaszerogowania, a nie

według ich faktycznych potrzeb. Na przykład gminy należące niekiedy do najbogatszych, otrzymują subwencje podwyższoną o wagi dodatkowe tylko z tego powodu, że są gminami wiejskimi. Z kolei dużo biedniejsze gminy miejskie (z uwagi na niewysokie dochody liczone na statystycznego mieszkańca), muszą dofinansowywać podstawowe zadania oświatowe, dokładając z własnych dochodów kwoty znacznie wykraczające ponad wielkość subwencji oświatowej. Bywają przypadki – a takim jest miasto Ząbki – gdzie subwencja oświatowa nie pokrywa nawet połowy rzeczywistych wydatków na zadania oświatowe.

#### **- zmianę zasad dofinansowania budowy i rozbudowy obiektów oświatowych ze środków unijnych**

Programy i konkursy na dofinansowanie do budowy lub rozbudowy obiektów oświatowych ze środków unijnych preferują gminy wiejskie, nawet na obszarach o niskim zaludnieniu, zaś często wręcz wykluczają z możliwości aplikowania o te środki samorzady podwarszawskie czy ogólnie miejskie. Fakt systematycznego, wysokiego wskaźnika liczby uczniów i lokalowych potrzeb oświatowych gminy bywa w programach unijnych pomijany.

#### **- zmianę obecnego prawa odnoszącego się do ewidencji ludności**

Przestarzałe rozwiązania legislacyjne w zakresie ewidencji ludności powodują, że obowiązek meldunkowy na pobyt stały często zupełnie nie odzwierciedla rzeczywistego rozmieszczenia ludności. W Ząbkach na pobyt stały jest zameldowanych 32 tys. mieszkańców (z czego 22 tys. to płatnicy podatku dochodowego). Faktycznie zaś – według szacunków urzędu miasta oraz miejskiego komisariatu policji – w Ząbkach zamieszkuje ponad 65 tys. osób. Wnosimy o taką zmianę przepisów meldunkowych, które pozwoliłyby na uproszczenie procedur i ujednoczenie baz danych, by obywatel we wszystkich instytucjach (szkoła, urząd stanu cywilnego, urząd gminy, sąd itp.) posługiwał się jednym, tym samym, faktycznym adresem jego zamieszkania. Stan obecny przyzwala na absurdalne sytuacje, kiedy np. osoba poszukiwana w ważnej sprawie nie jest osiągalna pod wskazanym adresem. Podając jednocześnie adres inny niż adres zameldowania, prowadzi korespondencję z inną instytucją i korzysta w relacjach z nią z usług i świadczeń. Na przykład odprowadza podatki w gminie X, natomiast korzysta ze świadczeń w gminie Y.

**- rozważenie ustanowienia rządowego programu** – inspirowanego programem Rodzina 500 plus – wspierającego gminy o najwyższym przyroście naturalnym, które z uwagi na nadzwyczajną w warunkach polskich sytuację demograficzną, nie są w stanie w ramach posiadanych środków podjąć ustawowym zadaniom edukacyjno-wychowawczym. Chodzi w istocie o to, by to demograficzne błogosławieństwo, jakie te gminy spotyka, nie przeradzało się w swoje przeciwieństwo – czyli nie stawało się dla nich poważnym problemem w zapewnieniu odpowiedniego zakresu finansowania potrzeb najmłodszych mieszkańców. Należy przy tym zauważyć, że konieczność skierowania zdecydowanej większości zasobów na edukację szkolną i przedszkolną, staje się pośrednio przyczyną degradacji tychże gmin w innych obszarach rozwojowych, na finansowanie których nie starcza im własnych środków budżetowych. Paradoksalnie więc, dzieci wyedukowane w gminie o wysokim przyroście naturalnym, mogą w przyszłości nie znaleźć w niej godnych perspektyw rozwoju w swoim życiu jako dorośli. Zatem ten szczególny program prorodzinny, skierowany tym razem do samorządów, powinien korygować pewne niedoskonałości systemu finansowania gmin – związane zwłaszcza z nadmiernymi obciążeniami w obszarze oświaty i wychowania – które dotyczą w szczególności gminy o wysokim wskaźniku wzrostu liczby mieszkańców.