



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 14 marca 2016 r.

Adam Bodnar

V.511.185.2014.EG

**Pan
Paweł Szalamacha
Minister Finansów**

ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

W związku z napływającymi do mojego Biura skargami, a także w nawiązaniu do korespondencji kierowanej przez Rzecznika Praw Obywatelskich poprzedniej kadencji do resortu finansów (kopie w załączeniu), pragnę zaakcentować konieczność podjęcia pilnych działań w zakresie stworzenia precyzyjnych przepisów definiujących pojęcie „budowli” dla celów podatkowych.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 września 2011 r. (sygn. akt P 33/09), dotyczącym opodatkowania wyrobisk górniczych, wskazał na liczne mankamenty legislacyjne przepisów ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (aktualny Dz. U. z 2014 r., poz. 849, z późn. zm. – dalej: „Uopl”). Zdaniem Trybunału, u podstaw problemów interpretacyjnych związanych z definicją „budowli” leży jej konstrukcja, która znajduje się w Uopl, ale poprzez odesłanie do pojęć „obiekt budowlany” oraz „urządzenie budowlane” w zasadzie opiera się na regulacjach ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (aktualny Dz. U. z 2013 r., poz. 1409, z późn. zm. – dalej: „PrB”). Trybunał podkreślił, że definicje stosowane w PrB nie mają charakteru precyzyjnego w takim stopniu, aby można je było zawsze stosować na gruncie prawa podatkowego. Wskazane jest zatem opracowanie nowej definicji „budowli” dla celów podatkowych z uwagi na to, że w tej dziedzinie prawa obowiązują podwyższone standardy jednoznaczności i określoności przepisów prawnych.

W praktyce niejasna definicja pojęcia „budowli” stała się przyczyną licznych sporów podatkowych. Dotyczyły one opodatkowania m.in. takich obiektów jak wyrobiska górnicze, stacje transformatorowe, stacje telefonii komórkowej, sieci telekomunikacyjne i energetyczne, czy elektrownie wiatrowe. Problem dotknął więc przedsiębiorców reprezentujących szerokie spektrum branż. Nieprecyzyjna regulacja podatkowa w oczywisty

sposób utrudniła prowadzenie działalności gospodarczej poprzez nieprzewidywalność co do kosztów oraz konieczność prowadzenia sporów przed sądami administracyjnymi.

Brak jasnej definicji „budowli” dla celów podatkowych stanowi istotny problem także po stronie organów podatkowych. Tytułem przykładu pragnę odwołać się do sprawy jednej z gmin górniczych, jaka wpłynęła do mojego Biura. Dotyczy ona miasta Jastrzębie-Zdrój, które aktualnie stoi przed koniecznością zwrotu wielomilionowych kwot podatku wraz z odsetkami. Okoliczność ta stawia samorząd w bardzo trudnej sytuacji finansowej, uniemożliwia kontynuowanie procesów inwestycyjnych i w sposób istotny może wpływać na zmniejszenie różnego rodzaju wydatków, np. w ramach pomocy społecznej.

Problem wynika z tego, że przedsiębiorstwa górnicze płaciły naliczane przez gminy podatki, ale jednocześnie odwoływały się od decyzji podatkowych do samorządowych kolegiów odwoławczych, które zawieszały postępowania w oczekiwaniu na stanowisko sądów administracyjnych. Okoliczność zawieszenia postępowań nie miała jednak wpływu na bieg terminu przedawniania. Tym samym okazało się, że na skutek upływu terminu przedawnienia obecnie nie jest możliwe uzyskanie merytorycznych rozstrzygnięć. W efekcie gminy górnicze obowiązane są do zwrotu nadpłaconego podatku. Podatnicy domagają się również zapłaty odsetek.

Wobec powyższego, z niepokojem obserwuję brak zakończenia prac legislacyjnych, mających na celu zmianę definicji „budowli” w Uopl i dostosowanie jej do wymogów zawartych we wspomnianym wyroku Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt P 33/09).

Resort finansów poprzedniej kadencji dostrzegł konieczność zmiany przepisów w tym zakresie. W związku z tym rozważano cztery propozycje rozwiązań (por. pismo Ministra Finansów z dnia 28 sierpnia 2015 r. nr PL-LS.834.71.2015 przekazane do konsultacji społecznych). Pierwsza z nich przewidywała doprecyzowanie definicji „budowli”, przy odniesieniu się do pojęć zawartych w PrB, przy jednoczesnym wyszczególnieniu obiektów podlegających opodatkowaniu zgodnie z Klasyfikacją Środków Trwałych. Druga propozycja zakładała doprecyzowanie definicji „budowli” na gruncie Uopl bez odwoływania się do pojęć z PrB, z wyszczególnieniem obiektów podlegających opodatkowaniu zgodnie z Klasyfikacją Środków Trwałych. Trzecie rozwiązanie przewidywało odstępianie od definiowania „budowli” dla celów podatkowych i opodatkowanie majątku przedsiębiorcy stanowiącego określone środki trwałe. Natomiast zgodnie z czwartą propozycją, planowane było stworzenie w Uopl autonomicznej zamkniętej definicji pojęcia „budowla” bez tworzenia wykazu obiektów podlegających opodatkowaniu zgodnie z Klasyfikacją Środków Trwałych. Niemniej jednak prace legislacyjne w tym obszarze nie zostały sfinalizowane.

Z punktu widzenia organu stojącego na straży wolności i praw obywatelskich, konieczne jest jak najszybsze wypracowanie jednoznacznej i realizującej konstytucyjne

standardy definicji „budowli” dla potrzeb opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Zarówno podatnicy, jak i organy podatkowe, powinni mieć pewność, co do tego, czy dany obiekt podlega lub nie podlega opodatkowaniu.

Podkreślić należy, że to na ustawodawcy ciąży obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwe najbardziej precyzyjnych, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na wymiary określoności prawa składa się kryterium precyzyjności regulacji prawnej, jasności przepisu oraz jego legislacyjnej poprawności (tzw. test określoności prawa).

Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, ogólne zasady wynikające z art. 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, z późn. zm. – dalej: „Konstytucja RP”) powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o nakładanie obowiązków wobec państwa – por. np. wyroki z dnia 20 listopada 2002 r. (sygn. akt K 41/02), z dnia 9 października 2007 r. (sygn. akt SK 70/06). Natomiast brak precyzyjnego rozstrzygnięcia o przedmiocie opodatkowania może naruszać standardy konstytucyjne. Zgodnie bowiem z art. 217 Konstytucji RP zakres przedmiotowy podatku powinien w sposób jednoznaczny zostać uregulowany w ustawie podatkowej.

Tym samym, stosownie do treści art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1967 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648, z późn. zm.) zwracam się z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska wobec przedstawionego problemu, w tym o przekazanie informacji na temat aktualnego stanu prac legislacyjnych nad definicją „budowli” dla celów podatkowych.

Podpis na oryginale

Załączniki:

- 1) Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 2 sierpnia 2008 r.
- 2) Odpowiedź Ministra Finansów z dnia 6 września 2013 r.