



**BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

Katowice, 12 grudnia 2019.

**Pełnomocnik Terenowy
Rzecznika Praw Obywatelskich
w Katowicach**

Brak legalnej definicji budowli w wyrobiskach górniczych i konsekwencje podatkowo-finansowe dla gmin oraz ich wpływ na możliwości zaspokajania zbiorowych potrzeb lokalnej wspólnoty.

Seminarium Rzecznika Praw Obywatelskich, Katowice, 12.12.2019

Wprowadzenie.

Od dłuższego czasu pomiędzy gminami górniczymi i przedsiębiorstwami górniczymi toczą się postępowania sądowe o opodatkowanie wyrobisk górniczych. Wobec wątpliwości odnoszących się do wykładni przepisów prawa podatkowego, gminy górnicze związane dyscypliną finansów publicznych pobierały podatek od nieruchomości od wyrobisk górniczych. Wyrokiem z dnia 13 września 2011 r. (sygn. akt P 33/09) Trybunał Konstytucyjny uznał, że podatek od nieruchomości nie należy się od wyrobisk, ale może dotyczyć obiektów i urządzeń zlokalizowanych w tych wyrobiskach. W związku z tym orzeczeniem doszło do zmiany praktyk organów podatkowych z zakresie opodatkowania wyrobisk górniczych, co w konsekwencji przyczyniło się do zakwestionowania wysokości obciążeń podatkowych z tytułu podatku od nieruchomości, dotychczas płaconego przez przedsiębiorstwa górnicze. W związku z tym, gminy zostały zobowiązane do oddania całości wpłaconych kwot, nawet z tymi, które prawnie się nadal gminom należą. Do tego dochodzą odsetki oraz dodatkowe oprocentowanie od tych należności głównych i odsetek, które stanowią dla przedsiębiorstw niezwykle atrakcyjną „lokataę” finansową. W taki sposób wszystkie gminy górnicze należące do Stowarzyszenia Gmin Górniczych w Polsce z województwa śląskiego dokonały lub nadal dokonują zwrotu podatku z oprocentowaniem na łączną kwotę 350,460 mln zł., przy wcześniej pobranym podatku na kwotę 278,704 mln zł. (71,756 mln zł. z budżetów gmin trafiło do przedsiębiorstw górniczych). Gminy z obszaru działalności KGHM, należące do Stowarzyszenie

Gmin Górniczych w Polsce, dokonały zwrotu podatku na kwotę 15,156 mln zł, przy wcześniej pobranym na kwotę 10,073 mln zł. (5,083 mln zł z budżetu gmin trafiło do KGHM).

Te zawiłości prawne spowodowały konkretne skutki dla obywateli gmin górniczych. Utrata dochodu na mieszkańca powoduje, że ludność nie ma nowych przestrzeni miejskich, dróg, chodników, a to świadczy o zubożeniu gmin i poszczególnych mieszkańców. Jak podkreśla Stowarzyszenie Gmin Górniczych w Polsce cała ta sytuacja przekłada się pośrednio na mieszkańców gmin górniczych, które ze względu na zdegradowaną infrastrukturę i powierzchnię znajdują się w gorszej sytuacji w ubieganiu się o ściągnięcie inwestorów na swój teren. Konsekwencje wynikające z eksploatacji złóż podziemnych zasobów węgla odczuwają nie tylko budżety poszczególnych gmin, ale przede wszystkim ludność zamieszkująca te tereny. Degradacja środowiska towarzysząca wydobyciu kopalin przekłada się na zdrowie, jak i warunki życia. Szkody górnicze plądrujące tereny gmin górniczym są najlepszym tego przykładem. Biorąc pod uwagę perspektywę unijną 2014-2020 mieszkańcy gmin wiele utracili. Brak środków na wkład własny do projektów unijnych uniemożliwia wykorzystanie środków zewnętrznych. A to one właśnie w znacznym stopniu pomagają wyrównywać różnice społeczne w gminach i miastach.

Założenia

Problem zwrotu podatków wraz z odsetkami stał się powodem do zorganizowania w dniu 12 grudnia, w Instytucie Nauk Prawnych Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach seminarium Rzecznika Praw Obywatelskich zatytułowanego "Brak legalnej definicji budowli w wyrobiskach górniczych i konsekwencje podatkowo-finansowe dla gmin oraz ich wpływ na możliwości zaspokajania zbiorowych potrzeb lokalnej wspólnoty". Seminarium poprowadził dr hab. Adama Bodnar - rzecznik praw obywatelskich. W seminarium wzięli udział przedstawiciele 31 gmin górniczych z całego kraju, w tym ze Stowarzyszenia Gmin Górniczych, Wyższego Urzędu Górniczego, Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach, Ministerstwa Finansów, Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Śląskiego. Seminarium jest konsekwencją ustaleń poczynionych we wrześniu 2019 r. po spotkaniu RPO z Anną Hetman – prezydentką Miasta Jastrzębie-Zdrój i jednocześnie przewodniczącą Zarządu Stowarzyszenia Gmin Górniczych w Polsce.

Założeniem seminarium była wymiana dotychczasowych doświadczeń i praktyk, wynikających z konieczności dokonania przez gminy górnicze zwrotu podatku od nieruchomości z odsetkami na rzecz przedsiębiorstw górniczych, a także punkt w dyskusji co do perspektywy pozyskiwana finansów, czy też pomysłów na przyszłość w gminach górniczych.

Wydarzenie to wpisuje się w ciąg działań systemowych RPO, mających na celu stworzenie precyzyjnej definicji budowli na cele podatkowe. Co istotne, poruszona kwestia jest przykładem sprawy, w której negatywne skutki wadliwej legislacji pojawiają się, zarówno po stronie organów

(np. gmin górniczych), ale także po stronie podatników (w tym także przedsiębiorstw górniczych oraz przedsiębiorców z innych branż, np. energetycznej, telekomunikacyjnej, energetycznej).

I. Przebieg.

Uwagi wprowadzające na początku seminarium wygłosił dr hab. Adam Bodnar, rzecznik praw obywatelskich, w których zwrócił uwagę na działania RPO poświęcone problemowi zwrotu podatków. W szczególności wskazał na 5 wystąpień generalnych RPO, w których już prof. Irena Lipowicz (RPO poprzedniej kadencji) wniosła o podjęcie prac legislacyjnych, które pozwoliłyby na zmianę przepisów i wprowadzenie legalnej definicji budowli w wyrobiskach górniczych. Ostatnie z wystąpień zostało ponowione w listopadzie 2019r. Prof. A. Bodnar podkreślił, że zmniejszenie wpływów do budżetów j.s.t. z tytułu podatku od nieruchomości może skutkować brakiem środków gmin aplikujących o fundusze unijne, na wymagany własny wkład finansowy. Sytuacja ta może się również odbić negatywnie na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej – mieszkańców gminy.

Anna Hetman, prezydentka Jastrzębia Zdroju wskazała na konieczność rozwiązania problemu, podkreślając, iż nie jest to problem polityczny. Zwróciła uwagę, że Skarb Państwa nie ponosił i nie poczuwa się do żadnej odpowiedzialności za zaistniałą sytuację, a wszystkie negatywne skutki i ciężary spadają na j.s.t. Brak pieniędzy z podatku od nieruchomości oznacza ograniczenie finansów w gminach. Na skutek tego, niektóre z gmin górniczych mają budżety ustalane przez Regionalne Izby Obrachunkowe z uwagi na rygory finansów publicznych. Od roku 2011 istnieje bardzo duży problem z pewnością prawa, a nadto gminy muszą poszukiwać doraźnych rozwiązań na pokrycie ubytków w budżetach.

Tadeusz Chruszcz, wójt Gminy Marklowice, w swoim wystąpieniu apelował o nową definicję budowli w ustawie: aby była jednoznaczna, przy dookreśleniu pojęcia wyrobiska górniczego. Jego zdaniem nowa definicja ma spełniać dwa kryteria:

1. określić, że coś jest budowlą,
2. musi służyć prowadzeniu działalności gospodarczej.

Konieczne jest także dookreślenie pojęcia wyrobiska górniczego, bo wyrobisko, to specjalny otwór technologiczny służący do eksploatacji złoża i transportu, a nie tylko pusta przestrzeń wydrążona w górotworze. Z pojęcia tego powinny być wykluczone wyrobiska nieczynne i wyrobiska w zakładach – kopalniach doświadczalnych. Wójt T. Chruszcz zaznaczył, że przy restrukturyzacji Kompani Węglowej S.A. gminy górnicze, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom Skarbu Państwa, umorzyły należności tego podmiotu z tytułu należnych podatków od nieruchomości na kwotę 223 mln. zł. Jednocześnie nowotworzony podmiot, zobowiązał się do spłaty w ratach pozostałej części zadłużenia tj. 357 mln. zł (bez odsetek) w latach 2004 – 2009, lecz nigdy to nie nastąpiło. Z perspektywy widzenia gmin, owa restrukturyzacja pozbawiła gminy środków finansowych, a kolejny

podmiot powstały w miejsce K.W. S.A. tj. Polska Grupa Górnicza nie chce nawet podjąć dialogu z j.s.t. na temat spłaty w/w zobowiązań poprzednika.

Został podniesiony również temat degradacji gruntów na powierzchni wskutek działalności wydobywczej kopalń. Tereny niektórych z gmin to w 100% tereny górnicze. W związku z tym występują znaczne szkody górnicze, a w konsekwencji na skutek osiadania terenu inwestorzy z innych branż nie chcą inwestować na terenie tych gmin. Opłaty eksploatacyjne odprowadzane przez przedsiębiorstwa górnicze, przestają wystarczać na pokrycie powstających szkód i trudno również przyjąć, że mogą zrekompensować potencjalnie utracone przez gminę dochody od przedsiębiorców z innych branż, którzy nie zdecydują się na budowę swoich zakładów w gminie.

Mecenas Rafał Wróbel z kancelarii PWKP z Gliwic, w prezentacji na temat historii orzekania, podkreślił rolę orzecznictwa sądów administracyjnych, które pomimo tego, że prawo się nie zmieniło, całkowicie zmieniło sposób interpretacji przepisów. Pojawiły się jednocześnie sprzeczne linie orzecznicze. W efekcie prawo zadziało wstecz, powodując przedawnienie należności gmin górniczych, a jednocześnie zobowiązując je do zwrotu naliczonych i pobranych uprzednio należności. Głównym pytaniem, jakie należy sobie zadać jest to, kto powinien ponieść konsekwencje finansowe za skutki działań, w tym: utracone korzyści gminy oraz straty rzeczywiste, w postaci zwrotu zobowiązań podatkowych dla podmiotów gospodarczych, których de facto udziałowcem i organem zarządzającym jest Skarb Państwa (np. Polska Grupa Górnicza). Jako przyczyny zaistniałego stanu rzeczy zdiagnozował: niejednorodne przepisy, wadliwe decyzje organów podatkowych, opieszałość w podejmowaniu i wydawaniu decyzji administracyjnych.

Dawid Grzegorzczak, członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach zwrócił uwagę, że definicja budowli w prawie budowlanym jest otwarta. Natomiast w ustawach podatkowych przedmiot opodatkowania musi być wyraźnie określony. Może martwić milczenie ustawodawcy w temacie nowelizacji przepisów. Orzecznictwo NSA w praktyce doprowadziło do zmiany reguł obliczania podatku od nieruchomości i zadziało ze skutkiem wstecznym. Prelegent sformułował postulat, aby NSA w swoich orzeczeniach uregulował kwestie intertemporalne, aby nie zaskakiwać podatników i organów podatkowych istotną zmianą orzecznictwa.

Ireneusz Korczyński, radca prawny UM Mysłowice podkreślił, że wadliwość definicji budowli dotyczy wszystkich gmin, nie tylko górniczych, lecz ma istotne znaczenie dla całego systemu podatków lokalnych, gdyż chodzi o definicję budowli również w podatkach centralnych (podatku dochodowego), gdzie pojawia się pojęcie „środków trwałych”. Dlaczego więc wyrok TK z 13 września 2011 roku dotknął tylko organów lokalnych? Ponadto wyrok ten zakwestionował odesłanie do przepisów prawa budowlanego i statystycznego, gdzie w załącznikach do przepisów określono budowle. Zaznaczył, że tkwimy w bezprawiu legislacyjnym, bo projekt rządowy, który miał rozwiązać opisane problemy nie dotarł nawet pod obrady parlamentu. Nadto, Naczelny Sąd Administracyjny dopuścił się niedopuszczalnej działalności prawotwórczej, która nastąpiła w wyniku

jego orzeczeń, doprowadzając do przedawnienia i uniemożliwiając gminom górniczym egzekucję wymaganych należności.

Mirosław Szymanek, Wójt Gminy Mszana zadał pytanie dotyczące wstecznego działania uchwały NSA z 29 września 2014r. Dlaczego samorządy musiały oddawać pobrane podatki od 2003 roku? Na skutek działania NSA prawo stało się niezrozumiałe i krzywdzące. A przecież gminy wydając swoje decyzje podatkowe orzekały zgodnie z obowiązującym prawem w dacie wydania tych decyzji. Prosi o interwencję RPO i pyta o możliwość zmiany interpretacji w/w uchwały. Oświadcza, że jego gmina musiała zwrócić do Jastrzębskiej Spółki Węglowej 13 mln zł. a nadto – w związku z budową części autostrady A1- dodatkowe środki na rzecz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

Mikołaj Gramaź z Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach zauważył, iż stan orzecznictwa się ustabilizował. Nie jest pewny, czy należy wnosić o zmianę ustawy. Uważa, że nie zmienimy obecnego stanu, co najwyżej można wprowadzić więcej bałaganu. Sądy administracyjne praktycznie problem uznały za rozstrzygnięty w związku z przywołaną wyżej uchwałą NSA. Uważa, że jedynie funkcja mediatora pomiędzy samorządami, a w głównej mierze Skarbem Państwa i podległymi mu podmiotami winna się stać udziałem RPO. W dalszej kolejności zaproponował, aby RPO przyłączył się toczących się jeszcze postępowań w sądach administracyjnych.

Barbara Magiera, burmistrzynie Radlina, zwróciła uwagę na problem z prawidłowym określeniem wymiaru podatku i konieczność zatrudniania biegłych rzeczoznawców majątkowych, co generuje wysokie koszty po stronie gminy. Zbyt wysokie wydatki i koszty z kolei mogą potencjalnie prowadzić do naruszenia dyscypliny budżetowej finansów publicznych i skutkować wprowadzeniem zarządu komisarycznego w gminie. Rozważane są kroki prawne wobec Skarbu Państwa na podstawie art. 417 k.c. (odpowiedzialność odszkodowawcza). Kodeks ten bowiem nie ogranicza uprawnień do stron postępowania i stąd gmina (wójt) wykonująca imperium i działająca jako organ podatkowy, może potencjalnie dochodzić swoich roszczeń. Zwróciła się, aby RPO wsparł obywateli (mieszkańców gmin), ponieważ oni najbardziej odczuwają brak środków w budżecie j.s.t. na realizację skierowanych do nich zadań własnych gminy. Sformułowała postulat, żeby w projekcie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa (który utknął) pojawiał się zapis umożliwiający zwrócenie do gmin uprzednio umorzonych zobowiązań wobec Kompani Węglowej S.A. bądź wypłacić rządową subwencję na zapłatę tych roszczeń wraz z odsetkami.

Komentując wypowiedzi, RPO Adam Bodnar oświadczył, że znany jest mu problem finansowania zadań własnych gmin i konieczności zapewnienia udziału własnego przy ubieganiu się o realizację projektów finansowanych z środków UE. Jednocześnie poprosił przedstawicieli gmin górniczych o pośpiech w tej kwestii z uwagi na zbliżający się koniec jego kadencji i czasochłonność oraz złożoność opracowania takiego wniosku przez pracowników BRPO.

Dr Elżbieta Góźdz, główna specjalistka z Zespołu Prawa Administracyjnego i Gospodarczego BRPO w Warszawie zapowiedziała kontynuację działań RPO w przedmiocie określenia definicji budowli i potwierdziła ponowienie postulatu działań legislacyjnych, bowiem obecnie ze strony Ministra Finansów brak jest jakiegokolwiek koncepcji na rozwiązanie tego problemu. Ostatnie wystąpienie generalne RPO zostało wystosowane do ogranu końcem listopada 2019r. i brak odpowiedzi. Wspomniała o skardze konstytucyjnej podmiotu gospodarczego sygn. akt SK 80/19, o czym była mowa na wstępie. Poinformowała zebranych, że RPO ma prawo wystąpić do NSA o podjęcie uchwały abstrakcyjnej w przypadku rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, stąd prośba aby gminy sygnalizowały i informowały RPO o zapadłych rozstrzygnięciach.

Barbara Imiołczyk, dyrektorka Centrum Projektów Społecznych BRPO, zwróciła uwagę, że ze względu na stopień skomplikowania zagadnienia, omawiany temat nie może się przebić do społeczności lokalnej, a powinien być przedstawiony w taki sposób aby było możliwe jego zrozumienie przez każdego mieszkańca gminy. Zadeklarowała pomoc pracowników BRPO w opracowaniu takiego jasnego komunikatu dla mieszkańców. Podkreśliła, że w analizowanej sytuacji dochodzi do pokrzywdzenia mieszkańców, bowiem nie mogą oni dostać tego, czego potrzebują i powinni dostać od gminy, np. naprawa dziurawych dróg lokalnych, lepsza opieka społeczna, zajęcia dodatkowe w szkole itp.

Anna Hetman, prezydentka Jastrzębia-Zdroju, podziękowała za deklarację pomocy w sformułowaniu komunikatu do mieszkańców. Wskazała, że Jastrzębie Zdrój musiało zwrócić w ciągu dwóch lat 100 mln. zł, co stanowi ¼ rocznego budżetu gminy. Poprosiła RPO aby zwrócił się do rządu o stworzenie programu dedykowanego dla gmin górniczych żeby w jakiś sposób odzyskać w zaistniałej sytuacji pieniądze.

W odpowiedzi Adam Bodnar, zapewnił, że RPO może w tym zakresie skierować wstąpienie generalne. W związku z tym zwrócił się z prośbą o wskazanie (do potencjalnego wystąpienia generalnego) konkretnych przykładów „dziury” w budżecie j.s.t. i jej konsekwencji, np.: nie przeprowadzono remontu budynku szkoły, bo zabrakło środków, zlikwidowano dopłatę do zajęć pozalekcyjnych dla dzieci itd. Nawiązał do swoich ogólnopolskich wyjazdów i spotkań z mieszkańcami, którzy bardzo często słyszą od lokalnych włodarzy, że nie ma pieniędzy w budżecie na realizację postulowanych działań (np. opieki nad osobami z niepełnosprawnościami i dostosowanie budynków), dlatego tak ważne jest dotarcie i wskazanie mieszkańcom powodów braku środków w budżecie.

Mirosław Szymanek, wójt gminy Mszana w odpowiedzi na prośbę Adama Bodnara, aby wskazać przykłady dobrych praktyk czy sposobów radzenia sobie przez gminy w sytuacji zmniejszenia dochodów, wyjaśnił, że trudno o takie przykłady, ponieważ udziałem gminy stała się po prostu bezradność. Przywołał konieczność spłaty zobowiązań przez swoją gminę w kwocie 19 mln. zł, co skutkowało rezygnacją z budowy szkolnej hali gimnastycznej. Podkreślił, że temat jest

skomplikowany nawet dla prawników i ludzie niewiele z tego zrozumieli ale mieli jeden wielki żal i wątpliwość: dlaczego prawo zadziałało wstecz, tzn. podatek należny za rok 2003 ściągnięty zgodnie z prawem w roku 2008 musiał być zwrócony w 2015 r. do podmiotów/spółek górniczych. Dodatkowo nad gminą „krąży” widmo zwrotu odsetek w kwocie 7 ml. zł. Dla gminy celem w obecnej sytuacji jest zatem po prostu przetrwanie, a bezpośrednią konsekwencją obcięcie środków, odłożenie lub zupełna rezygnacja z planowanych wcześniej inwestycji.

Tadeusz Chrószcz, wójt Gminy Marklowice, poprosił RPO o wystąpienie generalne jw. oraz zapowiedział podjęcie działań odszkodowawczych przez gminy zrzeszone w Stowarzyszeniu Gmin Górniczych w Polsce. Zgłosił postulat, aby zachęcić przedsiębiorców górniczych do ustalenia „stanu zero” po wyroku TK żeby wspólnie coś ugodowo ustalić z j.s.t. w kwestii niepobierania odsetek od odsetek, budżetów gmin i ewentualnych pozwów. Poprosił o przyjrzenie się uważniej zapisom ustawy o restrukturyzacji i modernizacji górnictwa. Wskazał, że obecnie zwrot podatków nie następuje do Polskiej Grupy Górniczej ale do Spółki Restrukturyzacji Kopalń, czyli praktycznie wprost do Skarbu Państwa.

Konkluzje.

Rzecznik praw obywatelskich Adam Bodnar zapewnił uczestników spotkania:

- o kontynuacji dotychczasowych działań o charakterze generalnym,
- zwróceniu się do prasy branżowej o zamieszczenie informacji o dzisiejszym seminarium,
- zaprosił na seminarium do BRPO w Warszawie zaplanowane na 23.01.2020 r., które ma być poświęcone definicji budowli w prawie. Wyraził nadzieję na udział w nim również przedstawiciela Ministerstwa Finansów,
- zadeklarował przygotowanie i skierowanie pisma do wicepremiera Jacka Sasina z prośbą o spotkanie z RPO w sprawie gmin górniczych, bowiem to minister jest partnerem do rozmów z RPO a nie członkowie zarządów spółek skarbu państwa,
- wskazał, że wszelkie uwagi i dalsze postulaty można kierować do BRPO w Warszawie oraz BPT RPO w Katowicach.

Problem definicji budowli dla celów podatkowych jest niezwykle złożony, wymaga bardzo głębokiej i czasochłonnej analizy. Z tego powodu działania Rzecznika powinny być ukierunkowane na systemowe rozwiązanie omawianego problemu poprzez doprowadzenie do stosownych zmian legislacyjnych, tak aby w konsekwencji, zarówno podatnicy, jak i organy podatkowe nie miały wątpliwości co do definicji budowli, które to pojęcie określa przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości.

Sporządzili:

mec. Marcin Pachota, Główny Specjalista

dr hab. Aleksandra Wentkowska

z wykorzystaniem opracowania dr Elżbiety Gózdź