



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

V.511.185.2014.EG

**Pan
Jerzy Kwieciński**

Minister Finansów

Z ogromnym niepokojem obserwuję **wieloletnią nieefektywność w zakresie braku sfinalizowania prac legislacyjnych, mających na celu stworzenie definicji pojęcia „budowli” dla celów podatkowych.** Kwestia ta była przedmiotem szeregu wystąpień generalnych kierowanych przeze mnie, a także przez Rzecznika Praw Obywatelskich poprzedniej kadencji do poszczególnych Ministrów Finansów, a także do Prezesa Rady Ministrów¹.

Osiem lat temu Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 września 2011 r. (sygn. akt P 33/09) wskazał na **liczne i poważne mankamenty legislacyjne dotyczące definicji pojęcia „budowli”**, zawartej w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (aktualny Dz. U. z 2019 r. poz. 1170, z późn. zm. – dalej: „Upol”). 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 2019 r., poz. 1186, z późn. zm. – dalej: „PrB”). W orzeczeniu tym, Trybunał przedstawił także postulaty *de lege ferenda* co do konieczności stworzenia autonomicznej i precyzyjnej konstrukcji pojęcia „budowla” na gruncie podatkowym.

Po ww. wyroku Trybunału Konstytucyjnego, Ministerstwo Finansów dostrzegło konieczność zmiany przepisów Upol w zakresie definicji pojęcia „budowli”². Od tego

¹ Wystąpienia generalne Rzecznika Praw Obywatelskich: z dnia 2 sierpnia 2013 r. do Ministra Finansów (RPO-745219), z dnia 14 marca 2016 r. do Ministra Finansów, z dnia 7 kwietnia 2017 r. do Ministra Rozwoju i Finansów, z dnia 14 czerwca 2017 r. do Prezesa Rady Ministrów (V.511.185.2014).

² Odpowiedź Ministra Finansów z dnia 6 września 2013 r. (nr PK1/065/11/IRR/2013).

czasu prawodawca kilkakrotnie próbował wykonać zalecenia Trybunału, wynikające z ww. orzeczenia, jednakże bez skutku.

Pierwsza propozycja pojawiła się w dniu 11 czerwca 2013 r. w założeniach projektu ustawy o poprawie funkcjonowania i organizacji wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Planowano wówczas doprecyzowanie pojęcia „budowla” z wykorzystaniem Klasyfikacji Śródków Trwałych. Niemniej jednak ostatecznie odstąpiono od procedowania nad nową definicją budowli. Resort finansów wskazał, że powodem dla którego zrezygnowano z dalszych prac legislacyjnych, były zasadnicze rozbieżności co do oceny proponowanych wówczas rozwiązań, w odniesieniu do ich wpływu na zakres opodatkowania podatkiem od nieruchomości, a tym samym na przewidywane skutki finansowe ich wprowadzenia, zarówno dla podatników, jak i dla gmin³.

Następnie, w wyniku konsultacji przeprowadzonych w 2015 r., wypracowano dalsze propozycje zmiany podatkowej definicji „budowli”. Pierwsza propozycja zakładała doprecyzowanie obecnej definicji z Upol, odnoszącej się do pojęć zawartych w PrB, z wyszczególnieniem w załącznikach obiektów podlegających opodatkowaniu zgodnie z Klasyfikacją Śródków Trwałych. W myśl drugiej koncepcji, należało doprecyzować obecną definicję z Upol, ale bez odwoływania się do pojęć zawartych w PrB, z wyszczególnieniem w załącznikach obiektów podlegających opodatkowaniu zgodnie z Klasyfikacją Śródków Trwałych. Trzecia propozycja przewidywała odstępianie od definiowania budowli z wykorzystaniem pojęć zawartych w PrB i opodatkowanie majątku przedsiębiorcy, stanowiącego określone środki trwałe. Natomiast stosownie do czwartej propozycji planowano stworzenie autonomicznej definicji pojęcia „budowla”, podobnej do definicji z PrB, jednak bez tworzenia wykazu obiektów z wykorzystaniem Klasyfikacji Śródków Trwałych⁴.

W 2017 r. Ministerstwo Finansów zapewniało, że prace legislacyjne w tym obszarze cały czas są kontynuowane, a powodem dla którego nie udało się wypracować w sposób definitywny definicji „budowli” jest bardzo skomplikowany charakter zagadnienia⁵.

Kolejna koncepcja legislacyjna związana była z pracami nad wprowadzeniem kompleksowej regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego, tj. Kodeksu urbanistyczno-budowlanego (dalej: „Kub”). Wskazywano wówczas, że zdefiniowanie pojęcia „budowli” w ustawie podatkowej nie może nastąpić w całkowitym oderwaniu od regulacji dotyczącej

³ Odpowiedź Ministra Finansów z dnia 29 marca 2016 r. (nr PL-LS.844.27.2016).

⁴ Odpowiedź Ministra Finansów z dnia 29 marca 2016 r. (nr PL-LS.844.27.2016).

⁵ Odpowiedź Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 kwietnia 2017 r. (nr PS2.0723.3.2017).

prawa budowlanego. Jednocześnie zakładano, że na mocy przepisów wprowadzających Kub zostanie zmieniona Upol także w zakresie definicji pojęcia „budowli”⁶.

Co istotne, **pod koniec 2017 r. zapadł wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w którym za niekonstytucyjną uznano interpretację art. 1a ust. 1 pkt 2 Upol (w stanie prawnym od 1 stycznia 2006 r. do 31 grudnia 2008 r.) umożliwiającą kwalifikację jako budowli obiektu budowlanego spełniającego kryteria do bycia budynkiem (sygn. akt SK 48/15). W uzasadnieniu do ww. rozstrzygnięcia Trybunał podtrzymał stanowisko zawarte w orzeczeniu z dnia 13 września 2011 r. (sygn. P 33/09) o konieczności daleko idącego doprecyzowania przez ustawodawcę regulacji Prb oraz Upol.**

Pomimo kolejnego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego opodatkowania podatkiem od nieruchomości budowli, ustawodawca nie dąży do sfinalizowania prac legislacyjnych w tym obszarze. Z odpowiedzi Ministerstwa Finansów udzielonej w dniu 18 kwietnia 2019 r. na interpelację poselską nr 29822 wynika bowiem, że z uwagi na złożoność problemu, a także brak wersji projektu Kub uwzględniającej uwagi zgłoszone w trakcie uzgodnień i konsultacji publicznych, **w najbliższym czasie nie przewiduje się skierowania pod obrady Rady Ministrów projektu ustawy w zakresie zmiany definicji budowli**⁷.

W tym kontekście ponownie podkreślić należy, że omawiane zagadnienie „budowli” na gruncie podatkowym nadal jest przedmiotem licznych sporów sądowych. **Brak jasnej definicji tego pojęcia na gruncie podatkowym wywołuje negatywne konsekwencje, nie tylko po stronie podatników, ale także organów podatkowych.** Z jednej strony nieprecyzyjna legislacja zdecydowanie utrudnia prowadzenie działalności gospodarczej w takich branżach jak np. górnictwo, telekomunikacja, energetyka. Z drugiej strony brak możliwości jednoznacznego określenia przedmiotu opodatkowania dotyka organy podatkowe, w szczególności gminy górnicze, które stanęły przed koniecznością zwrotu wielomilionowych kwot podatku od nieruchomości wraz z odsetkami.

Wobec powyższego, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r., poz. 2179, z późn. zm.) **po raz piąty zwracam się z uprzejmą prośbą o podjęcie skutecznych działań, mających na celu stworzenie precyzyjnej definicji „budowli” dla celów opodatkowania podatkiem od nieruchomości.**

⁶ Odpowiedź Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 12 lipca 2017 r. (nr PS2.0723.6.2017).

⁷ Odpowiedź Ministra Finansów z dnia 18 kwietnia 2019 r. na interpelację poselską (nr PS2.054.6.2019).

