

Najważniejsze stanowiska i opracowania Związku Miast Polskich dotyczące opodatkowania nieruchomości w Polsce

Związek Miast Polskich od początku swojej działalności stawiał w imieniu swoich miast członkowskich postulat gruntownej reformy anachronicznego, nielogicznego, niesprawiedliwego systemu opodatkowania nieruchomości. Problem ten od wielu lat jest przedmiotem licznych debat i publikacji. Prof. Leonard Etel tak scharakteryzował sytuację w publikacji Biura Analiz Sejmowych z 2016 roku¹: „*Problematyka opodatkowania nieruchomości od przeszło 20 lat jest ciągle dyskutowana, z tym że jest to dyskusja całkowicie jałowa. Mimo bowiem sformułowania już w 1994 r. głównych założeń nowoczesnego systemu opodatkowania nieruchomości, nic w tym zakresie nie zrobiono i nic nie wskazuje na to, że coś się w najbliższym czasie zmieni.*”

Swoje stanowisko wyrażaliśmy wielokrotnie, w różnych okolicznościach i w rozmaitej formie.

W styczniu 1996 roku Zarząd Związku, goszcząc na posiedzeniu w Katowicach wiceministra finansów, Witolda Modzelewskiego, zaopiniował pozytywnie (z uwagami) 4 projekty ustaw, opracowane na podstawie założeń przyjętych w maju 1995 r. przez zespół międzyresortowy założeń reformy (zał. 1).

Przepisy kierunkowe (o wartości katastralnej nieruchomości oraz o powszechnej taksacji nieruchomości) zostały uchwalone w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami i na papierze obowiązują do dziś. Zapowiadane ustawy szczegółowe nigdy nie ujrzały światła dziennego. Pomimo to Rada Ministrów wydała 29 czerwca 2005 r. (po ośmiu latach) rozporządzenie w sprawie powszechnej taksacji nieruchomości...

Reagowaliśmy na niekorzystne skutki zmian w przepisach, do których odwołuje się ustawa o podatkach i opłatach lokalnych (kable, infrastruktura kolejowa - zał. 2 i 3). Ponawialiśmy apele o podjęcie prac nad reformą opodatkowania nieruchomości. Wspólnie z Unią Metropolii Polskich zleciliśmy opracowanie założeń zmian w podatku od nieruchomości gruntowych, opublikowane w 2015 r.

28 sierpnia 2015 r. Ministerstwo Finansów zwróciło się do nas z prośbą o opinię w sprawie kilku koncepcji nowej definicji budowli w przepisach podatkowych. W odpowiedzi przedłożyliśmy resortowi opinię prawną z dnia 25 września 2015 r. (<https://www.miasta.pl/strefa-dla-miast/dokumenty?category=3&page=3>).

W kwietniu 2017 roku Zarząd Związku przyjął na posiedzeniu w Ostrowcu Świętokrzyskim stanowisko generalne w sprawie niezbędnych zmian w przepisach dotyczących podatku od nieruchomości (zał. 4), w tym wprowadzenie jednoznacznych definicji przedmiotów opodatkowania w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, bez odnoszenia się do innych aktów prawnych.

W kwietniu 2021 r., po wyroku TK z 24 lutego 2021 (sygn. SK 39/19), Związek po raz kolejny zaapelował do rządu RP o podjęcie rzetelnych prac nad naprawą przepisów dotyczących opodatkowania nieruchomości, przypominając, że w ustawie znajdują się przypisy, które informują o częściowej utracie mocy przepisów ustawy w zakresie, jaki wynika z wcześniejszych wyroków Trybunału (zał. 5)

Ostatni wyrok TK z lipca 2023 r. (sygn. SK 14/21) powoduje konieczność zmiany do końca 2024 r. przepisów w zakresie zdefiniowania w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych przedmiotów opodatkowania. Biorąc pod uwagę wolne zwykle tempo procesu legislacyjnego zleciliśmy opracowanie stosownego projektu ustawy (<https://www.miasta.pl/aktualnosci/projekt-zmian-w-podatku-od-nieruchomosci-po-wyroku-tk-prosimy-miasta-czlonkowskie-o-opinie>)

Trzeba podkreślić, że zmiana definicji przedmiotów opodatkowania nie wystarczy, by podatek od nieruchomości stał się nowoczesnym, sprawiedliwym fiskalnie i efektywnym regulacyjnie (w zakresie gospodarowania przestrzenią) narzędziem kreowania lokalnej polityki rozwoju. **Nasze postulaty pozostają wciąż aktualne.**

Biuro ZMP, styczeń 2024 r.

¹ Leonard Etel – „Opodatkowanie nieruchomości – kierunki pożądaných zmian”, w: „Dylematy reformy systemu podatkowego w Polsce”, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016
([https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/E1031CCDCD61D7C7C1257F8F003CB6BF/\\$file/Dylematy%20reformy%20systemu%20podatkowego.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/E1031CCDCD61D7C7C1257F8F003CB6BF/$file/Dylematy%20reformy%20systemu%20podatkowego.pdf))

**WSTĘPNE STANOWISKO
ZARZĄDU ZWIĄZKU MIAST POLSKICH
w sprawie projektów ustaw o:
1) PODATKU OD (WARTOŚCI) NIERUCHOMOŚCI,
2) KATASTRZE NIERUCHOMOŚCI,
3) OBLIGATORYJNYCH ZWIĄZKACH GMIN I MIASTACH
WYDZIELONYCH ORAZ O SAMORZĄDOWYCH URZĘDACH
PODATKÓW LOKALNYCH I KATASTRU,
4) WARUNKACH WCZEŚNIEJSZEGO WPROWADZENIA PODATKU
OD NIERUCHOMOŚCI
(w wersjach z dnia 20.12.1995)**

Zarząd Związku Miast Polskich z zadowoleniem przyjmuje zestaw projektów ustaw mających na celu wprowadzenie nowoczesnego katastru nieruchomości oraz podatku od wartości nieruchomości, których założenia zostały zaakceptowane na posiedzeniu Zarządu w marcu 1995 w Katowicach.

Zarząd Związku przedstawia następujące uwagi wstępne, dotyczące tych projektów:

I. USTAWA O PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI:

1. W art. 3 ust. 1 po słowach: *"gmin lub związków międzygminnych"* należy dopisać słowa: *"położonych na terenie danej gminy lub wszystkich gmin tworzących dany związek międzygminny"*.

2. W art. 5:

- w p.4) po słowie: *"wartości"* dodać słowo: *"katastralnej"*;

- p.6) jest **niezrozumiały**, bowiem w przepisach o powszechnej taksacji nieruchomości (projekt ustawy o nieruchomościach) nie są określone kategorie i rodzaje nieruchomości (być może chodzi tu o rozporządzenie Rady Ministrów, do którego delegację daje art. 80 projektu ustawy o nieruchomościach - wersja z dnia 01.12.1995); zapis ten powtarza się w projekcie w ważnych miejscach, musi więc być rozumiany w konkretny sposób;

- dodać punkt 7) w brzmieniu: *"7) stawce podatku - rozumie się przez to ułamkową część wartości katastralnej nieruchomości, wyrażoną w procentach"*;

3. W art. 11 ust. 4 brzmienie p.2) jest **niezrozumiałe** - wyjaśnić lub przeredagować.

4. W art. 20:

- w punkcie 4) skreślić słowa: *"i wodę"*;

- w punkcie 5) po słowie: *"służące"* dopisać słowa: *"zaopatrzeniu w wodę i jej uzdatnianiu oraz"*.

- w punkcie 12) słowa: *"odrębnych przepisów"* zastąpić słowami: *"ustawy albo rozporządzenia Rady Ministrów"*.

Zwolnienia ustawowe, które powodują zmniejszenia dochodów własnych gmin (podatek od nieruchomości jest dochodem własnym gmin), muszą być zrekompensowane, zgodnie z obowiązującym prawem.

W art. 21 w ust. 3 punkt 2) należy **doprecyzować**.

W art. 34 ust. 1 po słowie: *"określi"* dopisać słowa: *"w porozumieniu ze stroną samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego"*.

II. USTAWA O KATASTRZE NIERUCHOMOŚCI:

Związek Miast Polskich przedstawi swoje stanowisko w lutym 1996 roku.

III. USTAWA O OBLIGATORYJNYCH ZWIĄZKACH GMIN I MIASTACH WYDZIELONYCH ORAZ O SAMORZĄDOWYCH URZĘDACH PODATKÓW LOKALNYCH I KASTASTRU:

Związek Miast Polskich **akceptuje zasady proponowane w tym projekcie ustawy**. Jako najważniejszą z nich uznajemy **zasadę powierzenia zadań, których ona dotyczy, gminom**. Szczególnie korzystnym rozwiązaniem jest przekazanie urzędom gminnym ustalania i poboru podatków i opłat lokalnych, stanowiących dochody gmin, a także wykonywania kontroli podatkowej w tym zakresie. Żadne bowiem instytucje niezainteresowane bezpośrednio dochodami z tych źródeł, nie wykonają wymienionych zadań lepiej.

Kolejnym słusznym rozwiązaniem jest **przekazanie jednostkom (urzędom) gminnym zakładania, prowadzenia i aktualizowania katastru nieruchomości jako zadania własnego, a prowadzenia publicznego zasobu katastralnego i ewidencji gruntów i budynków jako zadań zleconych**. Już dyskusja ekspertów, przeprowadzona w roku 1993 (w zespole roboczym Biura Reformy Administracji Publicznej URM podczas inicjowania prac przygotowawczych do wprowadzenia powiatów), potwierdziła - i to ustami przedstawicieli administracji rządowej - korzyści płynące z przekazania tych zadań niektórym gminom (jako zleconych). Wypada w tym miejscu przypomnieć, że przed 27 maja 1990 roku zadania te były także wykonywane przez toap stopnia podstawowego, z tym, że toap-y "gminne" zwykle zlecały wykonywanie tych zadań na ich rzecz pobliskim toap-om "miejskim", posiadającym odpowiedni potencjał do ich realizacji. Trzeba też wskazać, że w krajach rozwiniętych zadania te są na ogół prowadzone przez gminy (Francja, USA).

Generalnie słuszną zasadą jest także **decyzja o przekazaniu tych zadań do bezpośredniego prowadzenia miastom wydzielonym, a w pozostałych przypadkach związkom gmin**. Uznajemy za zasadny argument, że małe gminy wiejskie nie byłyby w stanie obecnie wywiązać się z tych zadań, nie dysponują bowiem odpowiednim potencjałem wykonawczym. Poprzez jednak związki gmin będą one wszystkie miały wpływ na wykonywanie tych zadań, a zarówno międzygminny urząd podatkowo-katastralny, jak i posiadane przezeń dane, będą współwłasnością każdej z gmin. Nie kwestionujemy również zasady obligatoryjności tworzenia związków celowych, o których mowa w ustawie, bowiem przewidziane dla nich zadania muszą być wykonywane na terenie całego kraju, według odpowiednich standardów.

Uznajemy za celowe **oparcie struktury proponowanych związków na obecnej strukturze zasobu geodezyjnego**, jako zasadniczym kryterium o charakterze funkcjonalnym. Powiązanie tworzonych urzędów podatkowo-katastralnych z zasobem jest konieczne.

Uważamy przy tym jednak, że **ustawa powinna przewidywać możliwość likwidacji obligatoryjnego związku z mocy prawa, pod warunkiem i w chwili, gdy wszystkie gminy tworzące dany związek będą mogły samodzielnie wykonać zadania związku**, to znaczy spełnią kryteria, o których mowa w ustawie o warunkach wcześniejszego wprowadzenia podatku od nieruchomości. Takiej sytuacji bowiem nie należy wykluczyć, a wręcz przeciwnie: trzeba dążyć, w miarę możliwości, do osiągnięcia takiego stanu rzeczy. W krajach wspomnianych powyżej stan umożliwiający prowadzenie tych zadań przez każdą, nawet najmniejszą gminę, został osiągnięty w ciągu wielu lat, kosztem poważnych nakładów finansowych, zarówno samych gmin, jak i w postaci dotacji z budżetu państwa. Proponujemy zatem, aby w przepisach końcowych ustawy o obligatoryjnych związkach(...) zawrzeć stosowny zapis w brzmieniu:

"Art. 18. Obligatoryjny związek, o którym mowa w art. 1, ulega likwidacji z mocy prawa, a jego zadania, o których mowa w art. 2 przekazuje się gminom wchodzącym dotąd w skład związku, z chwilą spełnienia przez każdą z tych gmin warunków określonych w ustawie z dnia ... o warunkach wcześniejszego wprowadzenia podatku od nieruchomości".

Należy przy tym rozważyć możliwość stosownego uzupełnienia tytułu tej ostatniej ustawy.

Zarząd Związku Miast Polskich zwraca się także do naczelnych organów Państwa o **rozważenie możliwości ujęcia w planach strategicznych rozwoju Polski wspomaganie gmin i ich związków w wykonywaniu wszystkich zadań określonych w tej ustawie** (nota bene w najlepiej pojętym interesie Państwa jako całości). Ustawa powinna więc w art. 17 nie tylko ustalać sposób finansowania zadań przekazywanych samorządom jako zlecone, ale także postanawiać (oczywiście fakultatywnie) o przekazywaniu tym związkom i miastom wydzielonym dotacji celowych na zadania własne, o których mowa w art. 2.

Trzeba przy tym także pamiętać, że ustawa przewiduje przeznaczanie 6 % faktycznych wpływów z podatku od nieruchomości na finansowanie funkcjonowania urzędów, wykonujących zadania związków (miast wydzielonych). Nie kwestionując takiego mechanizmu finansowania urzędów podatkowo-katastralnych musimy zaznaczyć, że - zgodnie ze stosownymi zapisami ustaw samorządowych - **przekazanie gminom nowych zadań musi wiązać się z uzyskaniem przez nie nowych, adekwatnych do zakresu tych zadań źródeł ich finansowania**. Wprowadzenie więc przepisów ustawy powinno w przepisach końcowych przewidywać stosowną zmianę w ustawie o finansowaniu gmin (np. równoważne z przewidywaną kwotą owych 6 %, przeznaczonych na finansowanie nowych zadań, zwiększenie dochodów własnych gmin).

IV. USTAWA O WARUNKACH WCZEŚNIEJSZEGO WPROWADZENIA PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI:

Zarząd Związku nie wnosi uwag do projektu tej ustawy (oprócz sugestii wymienionej w p. III).

* * *

Zarząd Związku Miast Polskich uważa za konieczne zaopiniowanie, łącznie z projektami powyższych czterech ustaw, także odrębnie przygotowanego projektu **ustawy o Centralnym Urzędzie Katastru Nieruchomości**, o którego udostępnienie zwraca się do Rady Ministrów. Zarząd wnosi o możliwie szybkie przedyskutowanie projektów ustaw, o których mowa w niniejszym stanowisku wstępnym, jak również projektu ustawy o nieruchomościach (zaopiniowanego odrębnie), przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Poznań, 26 stycznia 1996

(-) *Wojciech Sz. Kaczmarek*
PREZES ZWIĄZKU

Stanowisko Związku Miast Polskich

w sprawie

opodatkowania podatkiem od nieruchomości kabli w kanałach telekomunikacyjnych,
w związku z proponowaną przez MAiC zmianą w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych

Związek Miast Polskich kategorycznie protestuje przeciwko proponowanej przez MAiC (w projekcie ustawy nowelizującej ustawę o samorządzie gminnym) zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, dotyczącej art. 2 ust. 3 tej ustawy (art. 11 zm. 2b projektu MAiC z 4 listopada 2013), polegającej na dopisaniu do katalogu gruntów zwolnionych z podatku od nieruchomości „**kabli umieszczonych w kanalizacji kablowej**” (!).

Zmiana ta byłaby niezgodna w wcześniejszą intencję rządu, zawartą w projekcie ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych z 2009 roku. Wprowadzone w wyniku prac sejmowych rozwiązanie, w istocie odwrotne od proponowanego przez rząd, spowodowało **znaczące ubytki w dochodach własnych wielu gmin**.

Dlatego obecnie nadarza się okazja, by tę zmianę, wprowadzoną nierozważnie w roku 2010, anulować, przywracając stan poprzedni. Jest to szczególnie uzasadnione w sytuacji, gdy **w tej samej zmianie** projekt MAiC-u przewiduje rezygnację z odnoszenia się w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych (w zakresie podatku od nieruchomości) do definicji budowli z Prawa budowlanego, zastępując ją klasyfikacją środków trwałych, zgodną z przepisami UE.

Jest to **oczywiście zasadne**, gdyż Prawo budowlane nie ma odniesienia do systemu finansów publicznych, a jedynie (art. 1) „**normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach**”.

Popierając ten ogólny zamysł, zawarty w projekcie MAiC, wzywamy jednocześnie do wykreślenia z art. 11 zmiany 2b, która jest niezgodna z tym ogólnym celem projektu.

UZASADNIENIE

Na mocy nowelizacji ustawy Prawo budowlane, dokonanej w ustawie o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, która weszła w życie 17 lipca 2010, wprowadzono przepis stwierdzający wprost, że kable znajdujące się w kanalizacji technicznej nie są ani obiektem budowlanym (lub jego częścią), ani urządzeniem budowlanym.

Zapisanie tego w prawie budowlanym - przepis nie znajdował się w rządowym projekcie ustawy, a został wprowadzony w trakcie prac sejmowych. Trzeba tutaj podkreślić, że proponowane przez rząd zmiany w Prawie budowlanym miały na celu wprowadzenie ułatwień w zakresie uzyskiwania pozwoleń na budowę, a nie zmiany w przepisach podatkowych.

W projekcie rządowym (druk 2546) znajdował się następujący zapis, dot. zmiany w prawie budowlanym, polegający na dopisaniu definicji **obiektu liniowego**, zaliczanego do budowli:

b) po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:

*„3a) obiekcie liniowym – należy przez to rozumieć obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, linia kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna, umieszczona bezpośrednio w ziemi i podziemna oraz **kanalizacja kablowa z umieszczonymi w niej kablami**, a także wał przeciwpowodziowy;”;*

Taki zapis uzyskał pozytywną opinię Komisji Wspólnej Rządu i ST, ponieważ jednoznacznie wyjaśniał sprawę wcześniej sporną, zgodnie z większością wyroków sądów administracyjnych¹.

¹ Syntetyczny opis tych spraw zawiera opublikowany 20.07.2011 r. (rok po w/w nowelizacji Prawa budowlanego) w *Rzeczpospolitej*, w dziale prawnym, artykuł Michała Bogacza i Aleksandra Jarosza:

W sporze dotyczącym opodatkowania linii kablowych zarówno organy podatkowe, jak również w znacznej większości sądy administracyjne stały na stanowisku, że kable znajdujące się w kanalizacji kablowej powinny wraz z tą kanalizacją podlegać opodatkowaniu jako budowle. Pogląd ten bywał jednak różnie uzasadniany.

Zgodnie z pierwszym – najszerzej reprezentowanym w orzecznictwie – poglądem linie kablowe są nieodłącznym elementem budowli, którą jest sieć uzbrojenia terenu. Uzasadnia to opodatkowanie zarówno samych kabli, jak i kanalizacji tworzą-

W sprawozdaniu **podkomisji**, którą kierował poseł J. Piechociński, **fragment ten brzmiał już ODWROTNIENIEM niż w projekcie rządowym** (zapewne w wyniku lobbingu firm telekomunikacyjnych):

b) po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:

„3a) obiekcie liniowym – należy przez to rozumieć obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, linia kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i, umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, przy czym kable w niej umieszczone nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego”;

Niestety podkomisja **nie przedstawiła skutków finansowych proponowanej zmiany**, była więc ona *de facto* **niezgodna** z art. 50 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz z art. 36 ust. 6 Regulaminu Sejmu (organizacje samorządowe nie wiedziały o zmianie wprowadzonej przez podkomisję wbrew projektowi rządowemu).

W sprawozdaniu Komisji Infrastruktury (druk 2834) zapis ten brzmi identycznie, podobnie jak w art. 65 ostatecznie uchwalonej ustawie z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. 2010 nr 106 poz. 675)

Nowelizacja prawa budowlanego, zaproponowana przez rząd w ramach tej ustawy, miała na celu ułatwienia w budowie sieci telekomunikacyjnych, a nie uderzenie w dochody gmin. Tymczasem zmiana wprowadzona przez posłów nie miała żadnego znaczenia dla Prawa budowlanego, w istocie dotycząc wyłącznie definicji budowli na użytek ich opodatkowania podatkiem od nieruchomości.

Po wejściu w życie ustawy telekomunikacyjnej w wersji przyjętej przez Parlament, jeden z najbogatszych sektorów gospodarki - firmy telekomunikacyjne, **wzbogaciły się jeszcze bardziej, tym razem kosztem społeczności lokalnych**, zgodnie z uzyskanym w wyniku lobbingu sejmowego - wbrew intencji rządu - nowym brzmieniem definicji budowli, do której odnosi się obecnie ustawa o podatkach i opłatach lokalnych w zakresie podatku od nieruchomości.

Biorąc pod uwagę wciąż zwiększany, także z inicjatywy rządu, zakres obowiązków samorządów gminnych, a także wielkie oczekiwania związane z zaangażowaniem prorozwojowym gmin w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej, wnioskujemy jak na wstępie.

Brzeziny, 15 listopada 2013 r.

Za Zarząd
(-) Ryszard Grobelny
PREZES ZWIĄZKU

cych całość funkcjonalno-techniczną (tak NSA m.in. w wyrokach z 27 maja 2010, II FSK 2049/09; z 13 maja 2010, II FSK 1581/09, oraz z 13 kwietnia 2011, II FSK 144/10). Pogląd ten znalazł również potwierdzenie w wyroku WSA w Krakowie z 10 czerwca 2009 (I SA/Kr 460/09), który dodatkowo podkreślił, że sposób położenia kabli (w kanalizacji czy bezpośrednio w ziemi) nie może wpływać na ich kwalifikację.

Istnieje również modyfikacja tego poglądu, która opiera się na stwierdzeniu, że niepodłączone kable nie są częścią obiektu budowlanego. Równocześnie kanalizacja kablowa jest takim obiektem, jednak samodzielnie nie pełni ona żadnej funkcji użytkowej. Funkcja ta pojawia dopiero po umieszczeniu kabli wewnątrz kanalizacji. Od tego momentu zaczynają one tworzyć całość techniczno-użytkową, która jest budowlą. W tym tonie wypowiedział się NSA m.in. w wyrokach z 21 stycznia 2011 (II FSK 1338/10) i z 3 kwietnia 2007 (II FSK 514/06).

Według drugiego stanowiska kable znajdujące się w kanalizacji technicznej należy traktować jako urządzenia budowlane, które umożliwiają użytkowanie kanalizacji zgodnie z jej przeznaczeniem. W ten sposób wypowiedział się np. WSA we Wrocławiu w wyroku z 4 grudnia 2008 (I SA/Wr 992/08).

Argumentując przeciwko opodatkowaniu kabli, podatnicy przede wszystkim wskazywali, że linie kablowe nie tworzą razem z kanalizacją całości techniczno-użytkowej (tj. budowli). Przemawia za tym brak ich trwałego połączenia, kable mogą być bowiem wprowadzane i wyprowadzane z kanalizacji bez naruszenia jej integralności fizycznej. (...)

Argumenty te, co do zasady, nie znalazły uznania w orzecznictwie. Zdarzały się jednak korzystne dla podatników rozstrzygnięcia, do których należy m.in. wyrok WSA w Szczecinie z 24 czerwca 2009 (I Sa/ Sz 158/09). Sąd oparł się w nim na tezie, że prawo budowlane dotyczy urządzeń technicznych jedynie w sytuacjach, w których powstają one jako rezultat procesu budowlanego. W związku z tym gdy kanalizacja kablowa jest budowlą, to nie ma podstaw, aby jako jej część traktować znajdujące się wewnątrz niej kable, które bez przeszkód mogą być usuwane lub dokładane (właściwie taka jest podstawowa idea istnienia kanalizacji).

Biorąc pod uwagę orzecznictwo, należałoby stwierdzić, że ostatnia nowelizacja prawa budowlanego zmieniła kwalifikację prawną kabli położonych w kanalizacji (czyli **nie miała charakteru wyjaśniającego**). (...)



Poznań, 23 listopada 2016 r.

Szanowny Pan
Andrzej DUDA
Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Prezydencie,

W imieniu Związku Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej i Związku Miast Polskich - ogólnopolskich organizacji gmin zwracamy się do Pana z prośbą o **niepodpisywanie** uchwalonej w dniu 16 listopada ustawy o zmianie ustawy o transporcie kolejowym **albo o skierowanie do Trybunału Konstytucyjnego** wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 2 tej ustawy, w powiązaniu z art. 1 pkt 4a oraz wymienionym w nim załącznikiem nr 1, w zakresie, w jakim zmiany te powodują zmniejszenie dochodów własnych gmin z podatku od nieruchomości bez rekompensaty.

UZASADNIENIE

Wymienione powyżej zmiany polegają na:

- 1) **bezpośrednim rozszerzeniu zakresu ustawowych zwolnień** od podatku od nieruchomości w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych (art. 2 ustawy z dnia 16.11.2016),
- 2) **pośrednim, trudnym do oszacowania rozszerzeniu zakresu ustawowego zwolnienia** od podatku od nieruchomości, **poprzez zmianę definicji infrastruktury kolejowej**, w tym w formie nieostrych sformułowań, pozwalających na rozbieżne interpretacje, co w przypadku zobowiązań podatkowych jest niedopuszczalne.

W trakcie rządowego procesu legislacyjnego uwagi co do niezgodności tych zmian z art. 167 i 168 Konstytucji RP zgłosiło Ministerstwo Finansów (zał. 1) oraz Rządowe Centrum Legislacji (zał. 2). Ustawodawca zignorował te uwagi, powołując się na niezgłoszenie uwag a nawet rzekome „potwierdzenie” braku zagrożenia ze strony Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego (odpowiedzi MliB dla MF i RCL, załączniki 3 i 4).

Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego nie zgłosiła uwag do rządowego projektu ustawy, ponieważ **została wprowadzona w błąd** w przedstawionej przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa ocenie skutków regulacji (OSR), z której wynika, że w skali kraju ubytek we wpływach gmin z podatku od nieruchomości wyniesie 7 mln zł w roku budżetowym. Podczas prac w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego projekt skierowano wyłącznie do Zespołu Infrastruktury, który przyjął w dobrej wierze tę informację.

Dopiero późniejsze, wyrywkowe konsultacje w miastach i gminach członkowskich, pozwoliły na zorientowanie się, że podana przez MliB kwota może być **wielokrotnie zaniżona**. Nasze organizacje nie mają możliwości dokładnego oszacowania skali ubytków w budżetach gmin, jednak niektóre z nich sygnalizują nam, że wielkość ubytku może przyjmować milionowe wartości nawet w jednej gminie (zależy to od wielkości zlokalizowanej tam infrastruktury kolejowej, np. na stacjach węzłowych).

Również podczas prac sejmowych projekt ten został skierowany wyłącznie do Komisji Infrastruktury, co spowodowało, że nie odniosła się do niego ani Komisja Finansów Publicznych ani Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, pomimo że projekt rodził skutki finansowe a dotyczył gmin.

Wymuszone (poprzez wprowadzenie wszystkich uczestników procesu legislacyjnego w błąd danymi zawartymi w OSR) przez resort infrastruktury i budownictwa przyjęcie tej ustawy bez rekompensaty ubytku w dochodach własnych gmin, pozostaje w rażącej sprzeczności z deklaracją Pani Premier Beaty Szydło, wygłoszoną na pierwszym w nowej kadencji posiedzeniu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 26 stycznia 2016 r.

W tej sytuacji prosimy Pana Prezydenta o przychylne rozpatrzenie naszego wniosku.

Z wyrazami szacunku


Marek Olszewski
Przewodniczący
Związku Gmin Wiejskich RP
Wójt Gminy Lubicz


Zygmunt Frankiewicz
Prezes
Związku Miast Polskich
Prezydent Gliwic

Stanowisko
Zarządu Związku Miast Polskich
w sprawie

niezbędnych zmian w przepisach dotyczących podatku od nieruchomości

1. Podatek od nieruchomości w rozwiniętych gospodarkach rynkowych

W praktyce rozwiniętych gospodarek rynkowych, podatek od nieruchomości jest istotnym źródłem dochodów samorządów lokalnych, a zarazem ważnym instrumentem gospodarowania gruntami oraz kształtowania ładu przestrzennego:

- Podatek od nieruchomości jest podstawowym źródłem finansowania nieodpłatnych usług komunalnych i infrastrukturalnych, świadczonych przez gminy ich mieszkańcom.
- Strefowe zróżnicowanie stawek podatku pomaga usprawniać gospodarkę gruntami i kształtować ład przestrzenny, gdyż sprzyja racjonalnemu wykorzystaniu cenniejszych gruntów oraz ogranicza szkodliwą spekulację, zwiększając koszty inwestorów zainteresowanych racjonalnym (wydajnym ekonomicznie) ich zagospodarowaniem.

2. Obecna sytuacja w Polsce

W Polsce stawki podatku od nieruchomości oraz ich zróżnicowanie są nadmiernie ograniczone górnymi pułapami dla określonych kategorii nieruchomości. Pułapy te nie uwzględniają znacznego regionalnego zróżnicowania dochodów podatników oraz poziomu wydatków gminnych. Ograniczenia te uniemożliwiają prowadzenie bardziej aktywnej polityki opodatkowania nieruchomości przez samorządy lokalne. Ograniczenia te, wprowadzone na podstawie wąskiej interpretacji art. 217 Konstytucji, ignorującej zasadę autonomii podatkowej gmin, zawartą w art. 168 ustawy zasadniczej.

Dochody z podatku od nieruchomości gruntowych są niewspółmiernie małe względem kosztów nieodpłatnych usług komunalnych i infrastrukturalnych świadczonych przez gminy - szczególnie w dużych miastach o wysokim poziomie dochodu na mieszkańca i jednocześnie wysokich kosztach świadczenia tych usług. Nieproporcjonalnie niskie są obecnie zwłaszcza stawki podatku od gruntów o charakterze mieszkaniowym, szczególnie w miejscowościach o ponadprzeciętnych dochodach mieszkańców. Niejednokrotnie kwoty obciążające z tego tytułu gospodarstwa domowe są tak niewielkie, że koszty poboru tego podatku w czterech ratach rocznych, generują koszty administracyjne przekraczające dochody z tego tytułu. Niskie wpływy z podatku od nieruchomości mieszkaniowych są częściowo kompensowane bardzo wysokim opodatkowaniem nieruchomości podmiotów gospodarczych a także ograniczeniem wydatków inwestycyjnych na niezbędną infrastrukturę komunalną.

Brak istotnego zróżnicowania stawek podatku od gruntów względem lokalizacji nieruchomości pozbawia władze samorządowe dodatkowego instrumentu gospodarowania gruntami oraz kształtowania ładu przestrzennego. Przyczynia się to do niskiej efektywności wykorzystania przestrzeni polskich miast, objawiającej się chaosem przestrzennym oraz nadmiernym rozproszaniem zabudowy. Cenne grunty śródmiejskie pozostają często mało intensywnie zagospodarowane, pomimo że ich atrakcyjność jest efektem publicznych inwestycji infrastrukturalnych oraz łatwej dostępności usług komunalnych. Bardzo niskie opodatkowanie cennych gruntów – szczególnie o charakterze mieszkaniowym – w centrach miast sprawia, że właściciele nie odczuwają presji finansowej do ich zagospodarowania lub „wypuszczenia” na rynek, gdyż mogą sobie pozwolić na spekulacyjne przetrzymywanie nisko zagospodarowanych gruntów dzięki niskiemu „nieodczuwalnemu” podatkowi. Taka sytuacja przyczynia się do nadmiernej zabudowy terenów na obrzeżach miast lub poza ich obszarem. Rozproszenie zabudowy i „rozlewanie się miast” pociąga za sobą zwiększenie wydatków samorządowych na budowę i utrzymanie nadmiernie rozproszonych dróg, komunikacji miejskiej oraz infrastruktury komunalnej.

Istotną kwestią są luki w obecnym systemie opodatkowania gruntów o charakterze mieszkaniowym, pozwalające w znacznym stopniu na unikanie obłożenia podatkiem od nieruchomości. Gminy jako organy podatkowe prowadzące Ewidencję Podatkową Nieruchomości (EPN) zobowiązane są opierać podatkową klasyfikację gruntów o informacje zawarte w prowadzonej przez starostwa powiatowe Ewidencji Gruntów i Budynków (EGiB). Gminy nie mogą więc dla celów podatkowych bezpośrednio opierać się o znane im często z urzędu informacje o zabudowaniu lub przeznaczaniu gruntów w planach miejscowych na cele mieszkaniowe, jeśli informacje te nie zostały odnotowane w EGiB. Tymczasem niektóre bazy EGiB nie nadążają z aktualizacją zmian, znaczna część gruntów zabudowanych mieszkaniowo jest nadal obłożona podatkiem rolnym, a istotna część terenów niezbudowanych przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe w planach miejscowych nie jest sklasyfikowana jako tereny mieszkaniowe w EGiB. W efekcie baza podatkowa gruntów mieszkaniowych jest znacząco mniejsza od potencjalnej, a grunty mieszkaniowe, którymi jednakowo obraca rynek nieruchomości, nie są jednolicie opodatkowane.

Dodatkowym problemem o charakterze prawnym jest brak ścisłych definicji przedmiotów opodatkowania. Odniesienie tych definicji do Prawa budowlanego powoduje, że zmiany a tym akcie prawnym skutkują istotnymi zmniejszeniami wpływów z podatku od nieruchomości. Nierzadko są one wprowadzane pod naciskiem lobbies branżowych (telekomunikacja, koleje), którego celem nie jest bynajmniej doskonalenie Prawa budowlanego, ale właśnie uniknięcie opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Dodatkowym argumentem na rzecz wprowadzenia jednoznacznych definicji przedmiotów opodatkowania w ustawie podatkowej są trwające prace nad projektem kodeksu urbanistyczno-budowlanego, w wyniku których nastąpią kolejne zmiany definicji budynków, budowli itp., co może skutkować nowymi ubytkami w dochodach gmin.

3. Postulaty dotyczące niezbędnych zmian

Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, a także wymogi sytuacyjne związane z innymi przygotowywanymi zmianami prawnymi, proponujemy, by podejmując całościową refleksję nad systemem opodatkowania nieruchomości w Polsce, uwzględnić następujące postulaty:

- a) wprowadzenie jednoznacznych definicji przedmiotów opodatkowania w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, bez odnoszenia się do innych aktów prawnych,
- b) zwiększenie autonomii gmin w ustalaniu stawek opodatkowania (art. 168 Konstytucji),
- c) zwiększenie możliwości strefowania podatku od nieruchomości gruntowych, zarówno na obszarze gminy jak i w skali kraju (w załączeniu przedkładamy założenia odpowiednich regulacji prawnych, opracowane na zlecenie Związku Miast Polskich i Unii Metropolii Polskich)¹,
- d) wprowadzenie zasady, że grunty są opodatkowane zgodnie z ich przeznaczeniem określonym w prawie miejscowym, tzn. miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego,
- e) odejście od dzisiejszych, nieracjonalnych i odbiegających od dobrej praktyki światowej szczegółowych regulacji dotyczących trybu ustalania wymiaru podatku, doręczania decyzji oraz zasad płatności, które podnoszą wielokrotnie koszty administrowania tym podatkiem.

Ostrowiec Świętokrzyski, 21 kwietnia 2017 r.

Zygmunt Frankiewicz
PREZES ZWIĄZKU

¹ „Propozycja zmiany zasad kształtowania stawek podatku od nieruchomości gruntowych w Polsce”, Warszawa – Kraków 2014, oraz opracowany na tej podstawie „Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz niektórych innych ustaw” (wrzesień 2015)

Stanowisko Zarządu Związku Miast Polskich
w sprawie

pilnej konieczności przeprowadzenia systemowej reformy podatku od nieruchomości

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2021 roku o sygnaturze SK 39/19 stanowi kolejny dowód na fatalną jakość przepisów regulujących opodatkowanie najważniejszym podatkiem lokalnym, jakim jest podatek od nieruchomości.

1. Ujednolicony tekst ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, dostępny na stronie internetowej Sejmu, zawiera obecnie przy samym tylko art. 1a (definicje użytych w ustawie określeń) przypisy, które informują o częściowej utracie mocy tych przepisów w zakresie, jaki wynika z kolejnych wyroków Trybunału.
2. Stosowanie części przepisów opiera się na orzecznictwie sądowym, w tym wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz orzeczeniach NSA w poszerzonym składzie.
3. Ustawa nie zawiera jasnych i jednoznacznych definicji przedmiotów opodatkowania, z którymi łączy się obowiązek podatkowy. Przy ustawowym definiowaniu podatnika ustawodawca posługuje się terminami „nieruchomość” i „obiekt budowlany”, a przy definiowaniu przedmiotu - „budynek”, „budowla” i „grunt”. W dodatku nader często odsyła szczegółowe definicje do przepisów innych ustaw (prawo budowlane, transport kolejowy itp.), które są tworzone albo zmieniane zwykle z przyczyn niezwiązanych z podatkiem lub pod naciskiem lobbystów branżowych.

Ten chaos prawny¹ powoduje wymierne skutki w dochodach własnych gmin, które po kolejnych zmianach lub interpretacjach systematycznie maleją. Nie są to jednak dochody budżetu państwa, więc resort finansów nie jest zainteresowany systemową reformą podatków i opłat lokalnych, która w dodatku stanowi od lat przedmiot spekulacji medialnych o podatku „katastralnym”, podsycanych przez środowiska mające partykularny interes w zablokowaniu tych zmian.

Dlatego Związek Miast Polskich apeluje do rządu o podjęcie rzetelnych prac nad przyjęciem jasnych reguł i naprawą przepisów dotyczących opodatkowania nieruchomości. Jest to niezbędne dla zapewnienia finansowania lokalnych usług publicznych, świadczonych mieszkańcom Polski.

Za Zarząd Związku
(-) Zygmunt Frankiewicz
PREZES ZWIĄZKU

¹ Dobrze opisuje tę sytuację prof. Leonard Etel: „Mimo wprowadzenia licznych zmian do obowiązujących przepisów zasadnicze elementy konstrukcji podatków obciążających nieruchomości nie uległy zmianie. Przedmiotem są ciągle „nieruchomości i obiekty budowlane”, a tak naprawdę – grunty, budynki i budowle. Opodatkowaniu podlegają wyżej wymienione rzeczy bez względu na to, czy stanowią nieruchomości w rozumieniu Kodeksu cywilnego. Coraz trudniej jest opodatkować obiekty budowlane z uwagi na niedopracowane definicje budowli i budynku. Wypowiadał się na ich temat wielokrotnie nie tylko Naczelny Sąd Administracyjny w poszerzonym składzie, ale i Trybunał Konstytucyjny. Niewiele to zmieniło w rozumieniu wspomnianych definicji. Są tu potrzebne zmiany ustawy i nie zastąpi tego orzecznictwo sądowe. [...] Wskazując na konieczne zmiany w konstrukcji podatku od nieruchomości, nie można pominąć definicji budynku i budowli jako przedmiotów opodatkowania. W obowiązujących definicjach, odsyłających do przepisów prawa budowlanego, ustawodawca zdecydował się jednak na pewne modyfikacje, co spowodowało wielkie zamieszanie, zwłaszcza w rozumieniu „budowli”. W efekcie prowadzi to do niezliczonych sporów interpretacyjnych i różnorodnych kombinacji.” [fragment artykułu „Opodatkowanie nieruchomości – kierunki pożądanych zmian” w: „Dylematy reformy systemu podatkowego w Polsce”, Prace studialne 01/04/2016, Biuro Analiz Sejmowych]