

## UCHWAŁA NR 5/2015

Zarządu Związku Gmin i Powiatów Subregionu Zachodniego Województwa Śląskiego  
z siedzibą w Rybniku  
z dnia 6 lutego 2015 r.

w sprawie: poparcia apelu Zarządu SGGP nt. konieczności niezwłocznego uporządkowania chaosu prawnego dotyczącego budowli podziemnych

Na podstawie § 22 ust. 2 Statutu Związku Gmin i Powiatów Subregionu Zachodniego Województwa Śląskiego z siedzibą w Rybniku,

Zarząd Związku

uchwala, co następuje:

### § 1

1. Popiera się treść apelu Zarządu SGGP w sprawie konieczności niezwłocznego uporządkowania chaosu prawnego dotyczącego budowli podziemnych.
2. Przekazuje się do Rządu i Parlamentu RP treść niniejszej uchwały wraz z załącznikiem stanowiącym apel Zarządu SGGP.

### § 2

Wykonanie uchwały powierzyć Przewodniczącemu Zarządu Związku.

### § 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Zarządu  
Związku Gmin i Powiatów Subregionu Zachodniego  
Województwa Śląskiego z siedzibą w Rybniku

  
Mieczysław Kieca



## STOWARZYSZENIE GMIN GÓRNICZYCH W POLSCE

44-200 RYBNIK, UL. JANKOWICKA 23/25  
TEL. (32) 426-01-30, FAX (32) 750-87-17

e-mail: [biuro@sggp.org.pl](mailto:biuro@sggp.org.pl), <http://www.sggp.org.pl>

NIP: 642-26-44-527, REGON: 276650468

Ornontowice, 4 lutego 2015r.

### **Apel Zarządu SGGP do Rządu i Parlamentu RP w sprawie konieczności niezwłocznego uporządkowania chaosu prawnego dotyczącego budowli podziemnych**

13 września 2011 roku Trybunał Konstytucyjny w wyroku P33/09 potwierdził stanowisko gmin górniczych, iż obiekty i urządzenia znajdujące się w podziemnych wyrobiskach górniczych mogą podlegać opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości – zgodnie z ustawą o podatkach i opłatach lokalnych. Jednakże już w uzasadnieniu do wyroku Trybunał wskazał na *konieczność usunięcia licznych mankamentów legislacyjnych obarczających wskazaną ustawę*.

Gminy górnicze, na mocy ustalonej w latach 2003-2011 linii orzeczniczej, ściągają podatki od budowli podziemnych, ponosząc często koszty sądowe i komornicze.

O jednolitym stanie orzecznictwa możemy mówić we wspomnianym okresie. Po 2011 zaczyna się kompletny chaos w zakresie orzecznictwa. Również Trybunał Konstytucyjny potwierdził możliwości opodatkowania budowli podkreślając jedynie brak wyraźnej definicji budowli w ustawie.

Od wyroku Trybunału **minęły 3 lata i 4 miesiące**. Od tego czasu Stowarzyszenie Gmin Górniczych w Polsce skierowało dziesiątki pism do Rządu, Ministrów Finansów oraz Gospodarki, odbyły się konferencje i spotkania z udziałem ekspertów i przedstawicieli Rządu, zostały złożone przez Posłów interpelacje i zapytania, gminy górnicze oraz spółki węglowe opłaciły setki ekspertyz prawnych, budowlanych i rachunkowych.

Niestety do dziś nie zauważono **jakiegokolwiek skutecznej inicjatywy legislacyjnej** podjętej przez Rząd czy Parlament, mającej na celu przezwycięzenie obecnego impasu i umożliwienie normalnego i nade wszystko ostatecznego wymiaru podatku od nieruchomości. Wystarczyło jedynie wprowadzić dopracowaną definicję budowli do projektu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Przez ten czas wydano dziesiątki wyroków w różnych instancjach sądowych, których sentencje nie były korzystne dla gmin. Dziś gminy górnicze znalazły się w dramatycznej sytuacji z powodu niejednolitego a czasem i sprzecznego orzecznictwa dotyczącego tzw. budowli podziemnych.

Zarząd SGGP z całą stanowczością stwierdza, że władza publiczna, a więc Rząd i Parlament, mając pełną świadomość ułomności zapisów prawa podatkowego, nie zrobił nic aby to naprawić.

Konsekwencje zaniechania działań Rządu ponoszą budżety gmin górniczych, a więc społeczności tych gmin. Na dziś możliwy jest wręcz paraliż budżetów samorządowych.

Odrębną i kuriozalną sprawą jest kwestia tzw. „podatku janosikowego”, który wiązał się m.in. z wyegzekwowanymi kwotami podatku od budowli.

Niektóre gminy górnicze przez lata odprowadzały olbrzymie kwoty w ramach „podatku janosikowego”. Dziś okazuje się, że zostały potrójnie poszkodowane – nie dość, że muszą zwracać kopalniom podatki, to nie odzyskają odprowadzonego do Ministerstwa Finansów „podatku janosikowego” i – co również wykazują nasze analizy – przez ubiegłe lata utraciły możliwość korzystania z subwencji przysługujących gminom poniżej średniego poziomu dochodów własnych!

Problematyka Restrukturyzacji górnictwa, która do tej pory oznaczała jedynie uporządkowanie zasadniczych spraw wewnątrz przedsiębiorstw nie może pomijać roli regionu, jak i samorządów, zwłaszcza w wyniku utraty znacznej ilości miejsc pracy na tym obszarze.

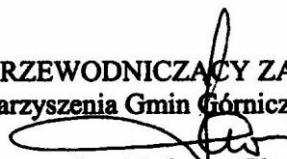
Górnicy i wszyscy pracownicy przedsiębiorstw górniczych są również mieszkańcami regionu i gmin górniczych o czym często się zapomina.

Zdaniem Zarządu SGGP Rząd poprzez swoje zaniechania dokonał restrukturyzacji budżetów gmin górniczych, obecnie weszliśmy w etap likwidacji samorządów gmin górniczych.

Najwyższy czas na inicjatywę Rządu i Parlamentu RP. Gminy górnicze oczekują pilnego działania Rządu w tej sprawie, celem zapobieżenia przede wszystkim marnotrawstwa publicznych pieniędzy wydatkowanych przez obydwie strony tego sporu i umożliwienia samorządom gmin górniczych normalnego funkcjonowania.

W załączniku przedstawiamy analizę niejasności związanych z podatkiem od budowli.

Za Zarząd

**PRZEWODNICZĄCY ZARZĄDU**  
**Stowarzyszenia Gmin Górniczych w Polsce**  
  
**mgr inż. Tadeusz Chrószcz**

## **Załącznik do Stanowiska Zarządu SGGP z dnia 4 lutego 2015r. przedstawiający losy orzecznictwa dot. podziemnych budowli i niejasności z nimi związanych.**

### **1. Kogo dotyczy problem podatku od budowli podziemnych**

Wszystkie gminy górnicze węgla kamiennego dotknął problem opodatkowania podatkiem od nieruchomości: Górny Śląsk, Małopolska, Lubelskie – obszar działania „Bogdanki” oraz gminy „miedziowe” - z obszaru działania KGHM.

W niedalekiej perspektywie problemy z opodatkowaniem podziemnych budowli dotkną jednak wszystkich polskich gmin, ze względu na fakt, że temat opodatkowania podnoszą już przedsiębiorcy posiadający jakąkolwiek podziemną infrastrukturę taką jak sieci wodociągowe, kanalizacyjne, energetyczne itp.

Nie można również wykluczyć przeniesienia przez przedsiębiorców każdej możliwej działalności gospodarczej pod ziemię – ponieważ wymierzenie podatku od nieruchomości ulokowanych pod ziemią jest coraz bardziej utrudnione a nawet niemożliwe. Doprowadzi to do upadku systemu wymierzania podatku od nieruchomości i jest to zagrożenie jak najbardziej realne.

### **2. Podstawy prawne pobierania podatku**

Nowelizacja ustawy *o podatkach i opłatach lokalnych* obowiązująca od dnia 01 stycznia 2003 r., dokonana ustawą z dnia 30 października 2002 r. o zmianie *ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz zmianie niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 200, poz. 1683) rozszerzyła pojęcie budowli o urządzenia budowlane związane z obiektem budowlanym, co pozwala na przyjęcie tezy, iż w wyrobisku górniczym usytuowane są budowle i związane z nimi urządzenia budowlane, będące swego rodzaju systemem techniczno produkcyjnym, umożliwiającym wydobywanie kopalin. Usunęła ona wątpliwości co do opodatkowania podatkiem od nieruchomości budowli znajdujących się w podziemnych wyrobiskach górniczych, przesądzając jednocześnie o ich opodatkowaniu ( por. L. Etel, S. Presnarowicz w: *Podatki i opłaty samorządowe*. Warszawa 2003, str.76) takie stanowisko zajął również Minister Finansów w piśmie z dnia 18 sierpnia 2003r. Nr LK-1210/1LP/03/AM.

Stanowisko to podzielał Prokurator Generalny w piśmie z 30 października 2007r. Jego zdaniem art.1a ust. 1 pkt 2 w związku z art.2 ust.1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jest zgodny z art.64 ust.1 i 3 w związku z art.2, art.31 ust.3, art.84 i art.217 Konstytucji oraz nie jest niezgodny z art.20 i art.22 w związku z art.2, art.31 ust.3, art.84 i art.217 Konstytucji.

Uzasadniając przedstawione stanowisko, Prokurator Generalny podniósł, że na mocy ustawy z dnia 30 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 200, poz.1683) do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych został dodany art.1 a, który zwiera tzw. słowniczek ustawowy. Znalazło się w nim w szczególności wyjaśnienie terminów „budynek” oraz „budowla”, ustawodawca posłużył się odesłaniem do rozumienia tych pojęć w przepisach prawa budowlanego.

W ocenie Prokuratora Generalnego przepisy są jasne, precyzyjne i poprawne, a na ich podstawie możliwe jest określenie przedmiotu opodatkowania.

Stanowisko to jest zgodne z wyrokami sądów administracyjnych jakie zapadły już w stanie prawnym obowiązującym od 01 stycznia 2003r [por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 listopada 2004r. sygn. Akt I SA/Wr3364/02; wyrok NSA z dnia 3 lutego 2006r., sygn .akt II FSK656/05 oraz WSA we Wrocławiu z dnia 16 maja 2007r., sygn. Kat I SA/Wr 1596/06 ; wyrok NSA z 11 czerwca

2008 sygn. Akt II FSK 508/07, wyrok NSA z 20 stycznia 2009r sygn. akt II FSK1407/07 ; wyrok NSA z dnia 15.01.2010r. sygn. akt II FSK 1114/09].

### **3. Próba wprowadzenia czytelnej definicji budowli**

Od 2011 roku prowadzone były w Ministerstwie Finansów prace nad nowelizacją ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w której w jasny i precyzyjny sposób miały być określone budowle podlegające opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Po konsultacjach z jednostkami samorządu terytorialnego stworzono załącznik do w/w ustawy zawierający wykazy budowli w oparciu o Klasyfikację Środków Trwałych. Prace nad nowelizacją były bardzo daleko zaawansowane. W końcu kwietnia 2014 roku zostały jednak nagle wstrzymane.

### **4. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego**

Rozbieżności poglądów związane z opodatkowaniem składników majątkowych znajdujących się pod ziemią stały się podstawą do wystąpienia w dniu 1 czerwca 2009 r. przez WSA w Gliwicach do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym dotyczącym zgodności art. 1a ust.1 pkt. 2, w związku z art. 2 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych z art. 217, w związku z art. 84 i art. 2 Konstytucji. Wyrokiem z dnia 13 września 2011 roku (sygn. akt P 33/09) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że interpretowane przepisy są zgodne z ustawową zasadą określoności i poprawnej legislacji, jeżeli odczytuje się je w taki sposób, że nie odnoszą się do podziemnych wyrobisk górniczych oraz mogą się odnosić do obiektów i urządzeń zlokalizowanych w tych wyrobiskach.

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że w świetle obowiązujących przepisów prawa opodatkowanie zlokalizowanych w wyrobisku górniczym obiektów i urządzeń podatkiem od nieruchomości nie jest wykluczone z konstytucyjnego punktu widzenia, albowiem nie istnieje jakkolwiek przepis prawa, który generalnie wyłączałby możliwość zakwalifikowania elementów infrastruktury usytuowanej w podziemnych wyrobiskach górniczych jako obiektów budowlanych (urządzeń budowlanych) w ujęciu prawa budowlanego, a tym samym jako budowli na gruncie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Również NSA w wyroku z dnia 31 lipca 2012 roku o sygn. akt II FSK 1003/12, nie wykluczył możliwości opodatkowania podatkiem od nieruchomości innych obiektów znajdujących się pod ziemią pod warunkiem, że stanowią one budowle w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Ze względu na niedoprecyzowanie przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych stanowisko Trybunału Konstytucyjnego jest różnie pojmowane przez organy podatkowe oraz przez podatników.

### **5. Spór wokół definicji budowli**

Aktualnie istotą sporu w rozpatrywanej sprawie jest ustalenie, które z budowli znajdujących się pod powierzchnią ziemi podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Sytuacja zależy również od tego, na obszarze której spółki występują budowle.

Przedsiębiorstwa górnicze stoją na stanowisku, że wszystko co znajduje się pod ziemią służy wyrobisku i nie powinno być opodatkowane. Zaś zdaniem organów podatkowych budowle znajdujące się pod ziemią służą wydobywaniu kopaliny ze złoża oraz zabezpieczają pracę ludzi i maszyn tam pracujących i dlatego podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości.

Dodatkowym problemem jest ustalenie, co w ogóle znajduje się pod ziemią, jako, że przykładowo jedna ze Spółek Węglowych do tej pory nie prowadziła rejestrów poszczególnych budowli, tylko ewidencję środków trwałych z grupy 200KST, które w nomenklaturze górniczej noszą nazwę wyrobisk górniczych. Obecnie Spółka Węglwa jest w trakcie prac mających na celu ustalenie wszystkich obiektów składających się na wyrobisko górnicze oraz określenie ich wartości. Toczą się postępowania podatkowe za lata 2004-2009.

**Jak z powyższego wynika sprawa jest niezwykle skomplikowana i różnie mogą się potoczyć losy opodatkowania budowli podziemnych. Dopóki nie zostanie doprecyzowane prawo podatkowe o losach podatku od nieruchomości od budowli podziemnych decydować będą sądy, których wyroki nie są jednoznaczne.**

## **6. Chaos w orzecznictwie**

Należy zwrócić również uwagę na przedłużające się postępowania podatkowe w organie podatkowym drugiej instancji – Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Katowicach. Sprawy rozpatrywane są w bardzo długich terminach. Przykładowo:

1. Postępowanie za rok 2005. Data wpływu odwołania Spółki Sektora Węglowego do SKO - 29.08.2012. Data wydania decyzji przez SKO - 02.09.2013
2. Postępowanie za rok 2006. Data wpływu odwołania Spółki Sektora Węglowego do SKO - 29.08.2012. Data wydania decyzji przez SKO - 02.09.2013
3. Postępowanie za rok 2007. Data wpływu odwołania Spółki Sektora Węglowego do SKO - 30.11.2012. Data wydania decyzji przez SKO - 30.09.2013
4. Postępowanie za rok 2008 Data wpływu odwołania Spółki Sektora Węglowego do SKO - 03.12.2013. Data wydania decyzji przez SKO – decyzja do dnia dzisiejszego (30.01.2015) nie została wydana.

Takie postępowanie SKO stawia często gminy przed koniecznością szybkich działań, aby nie dopuścić do przedawnienia zobowiązań podatkowych, albo też powstania nadpłaty ze strony podatnika i obciążenie organu podatkowego I instancji czyli gminy, kosztami oprocentowania (idącego często w setki tysięcy złotych) z niezawinionej przez nią przyczyny. Innymi słowy gmina ponosi koszty późnego wydania decyzji przez organ podatkowy II instancji (SKO).

Ponadto należy zwrócić uwagę na niejednorodność orzeczeń Samorządowego Kolegium Odwoławczego w konkretnych sprawach podatkowych gmin, gdzie w podobnym, praktycznie identycznym stanie faktycznym, decyzję Burmistrza jednej gminy utrzymuje się w mocy, a w drugiej uchyla. Powód jest prosty – inny skład orzekający Kolegium.

**Brak jednolitości orzekania przez organ II instancji pogłębia tylko chaos jaki panuje w tematyce opodatkowania budowli znajdujących się w wyrobiskach górniczych.**

## 7. Skutki finansowe

Jeżeli do tego dodać przeciągające się również postępowania w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym czy też NSA, można się tylko spodziewać jednego – przedawnienia zobowiązań podatkowych i **konieczności zwrotu przez gminy wielomilionowych kwot podatnikowi, które zgodnie z prawem gminy wyegzekwowały**. Mowa tu o kwotach w wysokości rocznych budżetów gmin, jak i większych.

Zwroty wyegzekwowanych należności z górniczych podatków będą dokonywane kosztem ograniczania wydatków bieżących np. remontów dróg i innej infrastruktury (bo trudno ciąć wydatki w oświacie czy też pomocy społecznej), jak również zablokują procesy inwestycyjne w tych gminach przynajmniej na kilka lat, a ponadto doprowadzą do skokowego wzrostu zadłużenia w tych gminach.

Wiele gmin wskutek tego nie spełni wskaźników zawartych w ustawie o finansach publicznych co zmusi je do wprowadzenia postępowania naprawczego i stagnacji w gminach.

Zarówno upływ czasu jak i dalszy ustawowy chaos w tej materii nieubłagane działa na niekorzyść społeczności gmin górniczych i niedługo doprowadzi do paraliżu ich działania.