



Warszawa, dnia 12 listopada 2020 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA  
MINISTER FINANSÓW,  
FUNDUSZY I POLITYKI REGIONALNEJ**

PS2.056.8.2020

**Pani Anna Hetman**  
Przewodnicząca Zarządu  
Stowarzyszenia Gmin Górniczych  
w Polsce  
Stowarzyszenie Gmin Górniczych  
w Polsce  
ul. Jankowicka 23/25  
44-200 Rybnik  
biuro@sggp.org.pl

*Szanowna Pani Przewodnicząca,*

Odpowiadając na petycję z 27 sierpnia 2020 r. zawierającą żądanie *podjęcia działań zmierzających do doprecyzowania przepisów prawa w kontekście definicji budowli znajdujących się w wyrobiskach podziemnych*, przekazaną przez Ministerstwo Rozwoju 29 września 2020 r., uprzejmie wyjaśniam.

W złożonej petycji podniesiona została kwestia dookreślenia definicji budowli na potrzeby podatkowe - w związku z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 13 września 2011 r. sygn. akt P 33/2009 a także złej sytuacji finansowej gmin górniczych w następstwie wydania tego wyroku. Zaapelowano również o przywrócenie prac legislacyjnych dotyczących definicji budowli.

Wskazać zatem należy, że wyrok TK sygn. akt P 33/2009 wydany został w kontekście opodatkowania podatkiem od nieruchomości obiektów znajdujących się w podziemnym wyrobisku górniczym. Trybunał nie stwierdził w nim nieważności art. 1a ust. 1 pkt 2 w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170), dalej: u.p.o.l., w którym zawarta jest definicję budowli na potrzeby opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Zasadnicze zastrzeżenia TK dotyczyły natomiast otwartego charakteru definicji budowli, której zastosowanie w praktyce prowadzi do posłużenia się analogią z ustawy, co nie jest akceptowalne na gruncie prawa podatkowego, gdyż art. 217 Konstytucji RP wymaga, aby przedmiot opodatkowania był określony w ustawie.

Jednocześnie TK podał wskazówki, jakimi należy kierować się w celu uznania, czy dany obiekt stanowi budowlę w rozumieniu u.p.o.l., których uwzględnienie warunkować będzie zgodność procesu stosowania prawa z Konstytucją.

TK wskazał, że za budowle w rozumieniu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych można uznać jedynie budowle wymienione *expressis verbis* w art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, z późn.zm.), w innych przepisach tej ustawy lub w załączniku do niej, będące wraz z instalacjami i urządzeniami obiektem budowlanym, o którym mowa w art. 3 pkt 1 lit. b ustawy, czyli pod warunkiem, że stanowią one całość techniczno-użytkową - mając zarazem na uwadze, iż nie jest wykluczone, że o statusie

poszczególnych obiektów i urzędzeń współdecydować będą również inne przepisy rangi ustawowej, uzupełniające, modyfikujące czy doprecyzowujące prawo budowlane.

Ponadto zauważyć należy, że treść przepisu zawierającego definicję budowli na potrzeby opodatkowania podatkiem od nieruchomości została ukształtowana przez jednolite orzecznictwo sądów administracyjnych, a ponadto na sposób jego rozumienia wywarły wpływ również jednoznaczne poglądy prezentowane w doktrynie prawa podatkowego, co w sposób zasadniczy, w obecnym stanie prawnym, przyczynia się do ułatwienia organom podatkowym orzekania w sprawach związanych z opodatkowaniem obiektów w wyrobiskach górniczych. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 13 kwietnia 1999 r. sygn. akt K 36/98 *Jednym z rudymentów zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa jest bowiem to, że obywatel może zakładać, że treści obowiązującego prawa są dokładnie takie, jak to zostało ustalone przez sądy, (...) albo znajduje wyraz w jednolicie ustabilizowanym stanowisku judykatury.*

Ponadto w wyroku z 27 listopada 1997 r. sygn. akt U.11/97 Trybunał wyraził pogląd, że (...) *ochronie konstytucyjnej podlegać musi zaufanie obywateli nie tylko do litery prawa, ale przede wszystkim do sposobu jego interpretacji przyjmowanej w praktyce stosowania prawa przez organy państwa, zwłaszcza, gdy praktyka jest jednolita i trwała w określonym okresie czasu, zaś przepisy na gruncie których owa praktyka została ukształtowana nie pozwalają na przyjęcie jej oczywistej bezzasadności.* TK zauważył, że w świadomości społecznej treść prawa rozpoznawana jest przede wszystkim ze sposobu jego interpretacji w praktyce stosowania prawa przez organy państwowe.

Z uwagi na powyższe, nie można zgodzić się, z poglądem, że *gminy zostały pozbawione możliwości opodatkowania budowli znajdujących się pod ziemią, co spowodowało bardzo złą sytuację finansową gmin górniczych.* Co więcej, TK wskazał, że w świetle obowiązujących przepisów prawa opodatkowanie elementów infrastruktury usytuowanej w podziemnych wyrobiskach górniczych nie jest wykluczone z konstytucyjnego punktu widzenia. Nie istnieje bowiem jakikolwiek przepis prawa, który generalnie wyłączałby możliwość ich zakwalifikowania jako obiektów budowlanych (urzędzeń budowlanych) w ujęciu u.p.b., a tym samym jako budowli na gruncie u.p.o.l.

Natomiast problemy finansowe gmin górniczych, do jakich doszło wskutek wydania wskazanego wyroku TK, wynikają również z braku weryfikacji przez gminy deklaracji podatkowych składanych przez przedsiębiorstwa górnicze, w których wykazywano do opodatkowania nie tylko wartość urzędzeń budowlanych znajdujących się w podziemnych wyrobiskach górniczych, ale też wartość samych wyrobisk, pomimo kształtującej się w tej sprawie linii orzeczniczej. Prowadziło to do uzyskiwania nienależnych gminom dochodów, o których zwrot wystąpili podatnicy po ww. wyroku TK z 2011 r., w którym Trybunał potwierdził, że wyrobisko górnicze nie podlega opodatkowaniu. Niemniej pogląd o niepodleganiu wyrobisk górniczych opodatkowaniem podatkiem od nieruchomości na podstawie u.p.o.l. ukształtowany był przed tym wyrokiem.

Odnosząc się do podniesionej w petycji kwestii przywrócenia prac legislacyjnych dotyczących definicji budowli należy wskazać, że sprawa ta została przeanalizowana w związku z wystąpieniem z 6 marca 2020 r. znak pisma: SGGP/V/17/20, skierowanym do Prezesa Rady Ministrów Pana Mateusza Morawieckiego, przekazanym do Ministerstwa Finansów przez Ministerstwo Aktywów Państwowych przy piśmie z 18 maja 2020 r. DGA.I.070.29.2020 IK: 469990.

W odpowiedzi z 9 sierpnia 2020 r. na ww. wystąpienie, znak pisma: PS2.844.111.2020, podpisanej przez Pana Jana Sarnowskiego, Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów, w sposób wyczerpujący zostały wyjaśnione kwestie związane z prowadzonymi dotychczas pracami nad definicją budowli. Z uwagi na tę okoliczność, jak również w związku faktem, iż od dnia udzielenia ww. odpowiedzi nie wystąpiły nowe okoliczności w sprawie, należy uznać, że ponowna analiza w tym samym zakresie przedmiotowego zagadnienia byłaby niecelowa.

Należy zauważyć, że w ww. piśmie Ministerstwo Finansów przyznało, że kwestia doprecyzowania definicji budowli na potrzeby podatku od nieruchomości jest jednym z priorytetów ministerstwa i wciąż jest poddawana analizie. Zadeklarowano ponadto otwarcie na propozycje mające rozstrzygnąć tę kwestię.

Z upoważnienia Ministra Finansów  
Funduszy i Polityki Regionalnej

**Justyna Przekopiak**  
Dyrektor Departamentu  
Podatków Sektorowych,  
Lokalnych oraz Podatku od Gier  
w Ministerstwie Finansów

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Bo wiadomości  
Biura Prezesa Rady Ministrów.

