



**Stanowisko
Zgromadzenia Ogólnego
Śląskiego Związku Gmin i Powiatów
z dnia 27 listopada 2015 r.**

w sprawie: **trudnej sytuacji gmin górniczych w związku z koniecznością zwrotu nadpłaty podatku od podziemnych budowli**

W związku z trudną sytuacją finansową, w jakiej znalazły się liczne gminy górnicze, Zgromadzenie Ogólne Śląskiego Związku Gmin i Powiatów zwraca się do Rządu RP o jak najpilniejsze podjęcie prac nad nowelizacją ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, mających na celu wprowadzenie nie budzącej wątpliwości prawnych definicji budowli dla celów podatkowych, a także wypracowanie projektu ustawy specjalnej, wprowadzającej mechanizmy, które uchronią gminy górnicze przed groźbą bankructwa, mogącą się pojawić w obliczu konieczności zwrotu przedsiębiorstwom górniczym kwoty ok. 300 mln zł z tytułu naliczonego w przeszłości podatku od nieruchomości oraz odsetek od tej kwoty wynoszących niemal równowartość kwoty głównej.

Gminy górnicze odczuwają obecnie bardzo dotkliwie skutki sytuacji prawnej, która budzi wątpliwości od wielu lat. Brak jasnej i wyczerpującej definicji budowli wpływa negatywnie na gospodarkę finansową tych jednostek samorządu terytorialnego. Aktualne przepisy prawa dotyczące podatku od podziemnych budowli i ich interpretacje, będące skutkiem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dn. 13 września 2011 r. (sygn. P39/09) w sposób bezpośredni i bardzo negatywny przekładają się na sytuację ekonomiczną i społeczną większości gmin górniczych. Wynikiem obecnej, a trwającej już wiele lat niejasnej sytuacji prawnej jest uwikłanie wielu gmin górniczych i spółek wydobywczych w dziesiątki kosztownych procesów sądowych, których ostatecznego rozstrzygnięcia można się w wielu wypadkach spodziewać dopiero za kilka lat, jednak już obecnie część gmin zmuszona jest zwracać przedsiębiorstwom wyegzekwowane w ubiegłych latach podatki wraz z odsetkami.

Należy podkreślić, że gminy górnicze naliczały podatki od nieruchomości i egzekwowały ich płatność w majestacie prawa, zgodnie z linią orzecniczą sądów, a ich decyzje w tym zakresie nie były kwestionowane także przez regionalne izby obrachunkowe i inne organy kontrolne.

Sytuację zmienił w/w wyrok Trybunału Konstytucyjnego, w którym to Trybunał rozstrzygnął kwestię braku możliwości opodatkowania podatkiem od nieruchomości samych wyrobisk górniczych, wskazując, że nie są one obiektami budowlanymi w rozumieniu ustawy Prawo budowlane. Trybunał stwierdził wówczas m.in., że przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie odnoszą się do podziemnych wyrobisk górniczych. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny nie wykluczył opodatkowania podatkiem od nieruchomości poszczególnych obiektów i urządzeń zlokalizowanych w podziemnych wyrobiskach górniczych, jeżeli można je zakwalifikować do budowli lub obiektów budowlanych wymienionych wprost w prawie budowlanym. Konsekwencją tego wyroku było zakwestionowanie (w wyrokach sądowych) dotychczasowej praktyki organów podatkowych, co w następstwie przyczyniło się do kwestionowania wysokości obciążeń podatkowych

z tytułu podatku od nieruchomości, jakie dotychczas były płacone przez przedsiębiorstwa górnicze.

W efekcie dotychczasowych niekorzystnych dla gmin rozstrzygnięć część z nich musi aktualnie zwracać wielomilionowe kwoty pobranego podatku. Należy zwrócić uwagę, że gminy muszą zwracać wyegzekwowane podatki wraz z odsetkami, również z tą częścią podatku, która została uznana za należną (patrz załącznik nr 1 do niniejszego stanowiska). O dramatycznej sytuacji w jakiej znalazły się gminy górnicze świadczy m.in. fakt, że dla wielu z nich łączna kwota do zwrotu z tytułu naliczonego podatku od budowli podziemnych, nie wliczając odsetek, stanowi przeszło 150% wartości rocznego średniego budżetu gminy.

Konieczność zwrotu tak dużych środków może skutkować poważnymi konsekwencjami dla gmin. Samorządy zmuszone będą ogłosić wdrożenie programów naprawczych, a tym samym oznacza to dramatyczne konsekwencje gospodarcze i społeczne dla mieszkańców tych gmin. Zatrzymane zostaną wszelkie realizowane oraz planowane inwestycje, w tym te które realizowane mogą być ze środków unijnych w nowej perspektywie 2014-2020. Częściowo niemożliwe stanie się finansowanie podstawowych usług dla mieszkańców (działalności żłobków i przedszkoli oraz ośrodków kultury, czy ośrodków pomocy społecznej, wstrzymane zostaną prace związane z planowaniem przestrzennymi, ochroną środowiska i usługami komunalnymi), a w niektórych wypadkach może to wręcz prowadzić do upadłości gmin.

Należy podkreślić, że środki w wysokości 300 mln zł, pochodzące z podatku od budowli podziemnych, stanowią dla porównania 100% straty generowanej na działalności operacyjnej tylko przez Kompanię Węglową S.A. w skali zaledwie jednego miesiąca. W tym kontekście pragniemy zwrócić również uwagę, że gminy górnicze miały już swój znaczący udział w pomocy polskim kopalniom. W 2004 r. wychodząc naprzeciw trudnej sytuacji, w jakiej znalazło się polskie górnictwo, gminy umorzyły kopalniom po utworzeniu Kompanii Węglowej zaległe płatności w wysokości 357 mln zł oraz podatki w kwocie 223 mln zł. Podobna sytuacja wystąpiła na obszarze Jastrzębskiej Spółki Węglowej.

Odrębną bardzo istotną 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”. Obecnie nie dość, że muszą zwracać spółkom górniczym pobrane podatki, odsetki od pobranych kwot, to nie odzyskują odprowadzonego uprzednio 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.

Podkreślić należy, iż w uzasadnieniu do wyroku z dn. 13 września 2011 r. Trybunał Konstytucyjny wskazał na konieczność usunięcia licznych mankamentów legislacyjnych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, w tym zwrócił również uwagę na brak kluczowej z punktu widzenia podatku definicji podlegającej opodatkowaniu budowli (sprawę rozwiązałoby m.in. ustalenie zamkniętego katalogu takich budowli). Brak regulacji precyzującej to pojęcie stał się punktem wyjścia do niejednolitego, a w niektórych wypadkach sprzecznego ze sobą orzecznictwa, a to z kolei spowodowało omawianą sytuację. Powyższy stan uniemożliwia także aktualnie gminom ustalenie prawidłowego wymiaru podatku, a co za tym idzie realizację zaplanowanych dochodów, w ramach granic określonych przez roczne planowanie budżetowe. Ze względu na niejasność sytuacji prawnej gminy górnicze nie uzyskują z tego podatku aktualnych dochodów, a w efekcie nie mogą też realizować zadań własnych.

W związku z tym istnieje pilna konieczność uporządkowania wciąż istniejącego chaosu prawnego dotyczącego budowli podziemnych. Sprawa ta nie dotyczy tylko woj. śląskiego, ale też woj. małopolskiego czy dolnośląskiego (np. gmin, na terenie których działa KGHM). W celu naprawy tej sytuacji konieczne jest w szczególności niezwłoczne przywrócenie toku prac legislacyjnych dotyczących definicji budowli w celu ostatecznego i przejrzystego określenia definicji budowli dla celów podatkowych, a ponadto konieczne jest pilne wypracowanie i przyjęcie instrumentów, które uchronią gminy górnicze od katastrofy finansowej, tj. w szczególności uchwalenie w/w specustawy, wprowadzającej mechanizmy ochronne dla gmin, które ze względu na niezawinione przez siebie niejasności prawa znalazły się w sposób trwały w bardzo trudnej sytuacji.

Konieczne jest także sformułowanie w w/w specustawie regulacji przewidującej nieuwzględnianie kwot podatku podlegających zwrotowi spółkom węglowym przy wyliczaniu indywidualnych wskaźników zadłużenia przewidzianych w ustawie o finansach publicznych lub innych rozwiązań prawnych zmierzających do tego samego celu.

Piotr Kuczera

Przewodniczący
Zgromadzenia Ogólnego

Załącznik nr 1
do stanowiska Zgromadzenia Ogólnego Śląskiego Związku Gmin i Powiatów
z dnia 27 listopada 2015 r.
w/s trudnej sytuacji gmin górniczych
w związku z koniecznością zwrotu nadpłaty podatku od podziemnych budowli

Sprawa naliczania przez gminy podatku od nieruchomości w odniesieniu do budowli podziemnych jest złożona i wielowątkowa, a spory o zwrot podatku toczą się na różnych płaszczyznach, m.in. w zakresie czy coś jest nadpłatą podatku czy nie, czy doszło do przedawnienia roszczeń przeciwko gminom. Sporna pozostała także kwestia ustalenia, które obiekty i urządzenia w wyrobiskach górniczych są budowlami w rozumieniu prawa budowlanego, a zatem nawet ustalenie istnienia przedmiotu opodatkowania może wymagać przeprowadzenia ekspertyz przez biegłych, bo pomimo doprecyzowania przepisów przez Trybunał Konstytucyjny nadal brak jest jednoznacznej definicji.

Po wydaniu wyroku Trybunału Konstytucyjnego z września 2011 roku, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach wskazał m.in. potrzebę ustalenia czy obiekty i urządzenia umieszczone w wyrobiskach są budowlami w rozumieniu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, odsyłającej w tym zakresie do prawa budowlanego.

W efekcie wyroku Trybunału Konstytucyjnego i późniejszych rozstrzygnięć sądów podatkowy (czyli spółki wydobywcze) opodatkowują obecnie część infrastruktury wyrobisk, nie zgadzając się z opodatkowaniem obudów wyrobiska i odwołując się od decyzji, które te obudowy określają jako przedmiot opodatkowania. Jest to efekt niespójności rozwiązań prawnych zawartych w prawie budowlanym oraz w prawie geologicznym i górniczym.

Bardzo istotnym orzeczeniem dotyczącym zwrotu nadpłaty podatku od nieruchomości z wyrobisk górniczych był wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2014 r. (sygn. II FSK 2518/13), w którym NSA wskazał, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego stanowi orzeczenie, o którym mowa w art. 74 ustawy Ordynacja podatkowa, w wyniku którego po stronie podatnika mogła powstać nadpłata podatku od nieruchomości. Powyższe dwa orzeczenia stanowią podstawę do skutecznego domagania się przez przedsiębiorstwa górnicze zwrotu nadpłaty podatku od nieruchomości podziemnych wyrobisk górniczych, co można zaobserwować w praktyce.

Niekorzystna dla samorządów okazała się również uchwała izby podatkowej NSA z dnia 29 września 2014 r., z której wynika, że po upływie terminu przedawnienia nie jest dopuszczalne prowadzenie postępowania podatkowego i orzekanie o wysokości zobowiązania podatkowego, które wygasło przez zapłatę. Konsekwencją jest konieczność zwrotu przez gminy pobranych spornych podatków.

Po zmianie linii orzeczniczej i wyroku NSA z 2014 roku pojawiła się sytuacja, w której gminy muszą zwracać wyegzekwowane podatki wraz z odsetkami, również z tą częścią, która została uznana za należną. Spółki wydobywcze płaciły w poprzednich latach naliczane przez część gmin górniczych podatki, a równolegle odwoływały się od tych decyzji podatkowych do samorządowych kolegiów odwoławczych. Samorządowe kolegium odwoławcze w większości zawieszało sprawy do czasu merytorycznego rozstrzygnięcia sądów. Zawieszanie postępowań nie powodowało jednak przerwania biegu okresu pięcioletniego przedawnienia. W efekcie sprawy przedawniły się, a gminy zmuszone są teraz umarzać postępowania (lub zostaną one w najbliższym czasie umorzone przez SKO) w następstwie czego cały zapłacony podatek wraca do podatnika. Tytułem przykładu dla Miasta Jastrzębie-Zdrój jest to łącznie kwota ok. 85 mln zł rozłożona na lata 2014-2015 (Miasto nie doczekało się rozstrzygnięcia merytorycznego co do przedmiotu opodatkowania za lata 2003-2006. W praktyce prowadzi to do zwrotu całości wpłaconych przez podatników kwot).

W efekcie dotychczasowych niekorzystnych dla gmin rozstrzygnięć część z nich musi teraz zwracać wielomilionowe kwoty. Konieczność zwrotu podatku może skutkować poważnymi konsekwencjami dla gmin i ograniczeniem możliwości realizacji przez nie podstawowych zadań publicznych.

Powyższy stan uniemożliwia także gminom ustalenie prawidłowego wymiaru podatku, a co za tym idzie realizację zaplanowanych dochodów, w ramach granic określonych przez roczne planowanie budżetowe. Ze względu na niejasność sytuacji prawnej gminy górnicze nie uzyskują z tego podatku aktualnych dochodów, a w efekcie nie mogą też realizować zadań własnych.

Problem ten posiada również szerszy wymiar, ponieważ wobec braku konkretnej definicji budowli kolejne firmy posiadające podziemną infrastrukturę (kable, rury itp.) podważają zasadność płacenia podatku od nieruchomości w tym zakresie.

W związku z tym, popierając wnioski zgłaszane przez Stowarzyszenie Gmin Górniczych w Polsce apelujemy do Rządu i Parlamentu o niezwłoczne podjęcie następujących działań:

1. Niezwłoczne przywrócenie toku prac legislacyjnych dotyczących definicji budowli:

Jak wskazuje praktyka sądowa lat ubiegłych, jasne, przejrzyste sprecyzowanie definicji pojęcia budowli jest niezbędne dla celów wymiaru podatku od nieruchomości. Pomimo takiego zobligowania, które zawarł Trybunał w swoim wyroku z września 2011 r., od 2011 roku Rząd i Parlament poprzedniej kadencji nie dopełniły tego obowiązku.

W w/w wyroku P33/09 Trybunał Konstytucyjny potwierdził stanowisko gmin górniczych, iż obiekty i urządzenia znajdujące się w podziemnych wyrobiskach górniczych podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości – zgodnie z ustawą o podatkach i opłatach lokalnych. Jednocześnie w uzasadnieniu do wyroku Trybunał wskazał na konieczność usunięcia przez ustawodawcę licznych mankamentów legislacyjnych obarczających wskazaną ustawę. Zwrócił też uwagę na brak kluczowej z punktu widzenia podatku definicji budowli. W tym celu należy wprowadzić dopracowaną definicję budowli do projektu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Pilne dookreślenie w sposób prawidłowy definicji budowli pozwoli na zapobieżenie dalszemu ogromnemu, idącemu w miliony złotych marnotrawstwu środków publicznych, wydatkowanych nie tylko przez organy podatkowe, ale również podatników i organy odwoławcze (w tym SKO), jak również sądy administracyjne na rozstrzyganie o prawidłowości wymiaru podatku od nieruchomości.

2. Wyłączenie kwot podatku od nieruchomości, które gminy muszą zwrócić kopalniom z zakresu regulacji zawartej w art. art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych:

Mając na uwadze dobro mieszkańców gmin apelujemy o podjęcie niezwłocznych działań legislacyjnych (w formie w/w ustawy specjalnej) umożliwiających wyłączenie kwot uzyskanych od podatników tytułem opodatkowania infrastruktury w podziemnych wyrobiskach górniczych, a podlegających zwrotowi przez gminy górnicze spółkom węglowym z zakresu regulacji zawartej w art. art. 242 oraz 243 ustawy o finansach publicznych.

Brak tego rozwiązania spowoduje przekroczenie indywidualnego wskaźnika zadłużenia w tych gminach, co jest równoznaczne z wdrożeniem w nich programu naprawczego oraz z zablokowaniem procesu inwestycyjnego i braku możliwości absorpcji środków unijnych.

Zastosowanie wspomnianego wyłączenia umożliwi zaciąganie przez gminy zobowiązań zwrotnych (obligacje, kredyty), które posłużą jako wkład własny do projektów realizowanych z funduszy unijnych w nowej perspektywie. Postulowany przez nas mechanizm umożliwi również spłatę należności głównej, rozłożonej na kolejne lata, bez ryzyka zapaści finansów gminnych i doprowadzenia do zawieszenia możliwości realizowania statutowych obowiązków i zadań gmin.

3. **Wypracowanie mechanizmu pomocowego dla gmin górniczych**, który umożliwiłby spłacenie gminom należności wobec przedsiębiorstw górniczych:

W części przypadków sprawa wiąże się również z tzw. podatkiem janosikowym, którego płatność wynikała z wyegzekwowanych kwot podatku od budowli. Gminy górnicze zostały postawione - nie z własnej winy - w sytuacji konieczności spłaty należności, które pobierały w majestacie prawa i od których często odprowadzały podatek janosikowy. Niektóre gminy odprowadzały w ramach podatku janosikowego znaczne sumy. Obecnie żąda się od nich oddania środków (wraz z nadal należną im częścią) na rzecz spółek górniczych – z naliczeniem odsetek i również odsetek od odsetek (przykładowo jedna z gmin winna oddać ściągnięty podatek za lata 1994-1996 w kwocie 6,7 mln złotych wraz z odsetkami na kwotę 33 mln zł; na jej terenie od dawna nie ma funkcjonującego zakładu wydobywczego). Samorządy muszą zwracać kopalniom kwoty wcześniej pobranych podatków; nie odzyskują jednak wpłaconego podatku janosikowego, a równocześnie utraciły możliwość korzystania z subwencji przysługujących gminom poniżej średniego poziomu dochodów własnych.