



Prezydent Miasta  
Piotrkowa Trybunalskiego

Komisja Samorządu Terytorialnego  
i Administracji Państwowej  
WPLYNEŁO  
DNIA 18.05.2015 Nr 161

PAN  
JANUSZ SEPIOŁ  
SENATOR RP  
PRZEWODNICZĄCY  
KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO  
I ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ

*Szanowny Panie Senatorze,*

Ustawą z dnia 30.10.2002 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw został dodany art. 3 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (dalej Upol). Przedmiotowa zmiana nie tylko nie spełniła zamierzonego celu, ale wniosła ogromne wątpliwości interpretacyjne w stosowaniu tego przepisu, powodując przy przyjęciu wykładni literalnej (orzecznictwo Sądów Administracyjnych w sprawach podatkowych) znaczny uszczerbek w budżetach gmin i zagrożenie braku środków na realizację podstawowych zadań przypisanych samorządom gminnym, a tym samym naruszenie podstawowych zasad zagwarantowanych w Konstytucji RP, w szczególności art. 167 Konstytucji.

Spór w swojej istocie dotyczy wykładni art. 3 ust. 4 oraz ust. 5 Upol. Zgodnie z art. 3 ust. 4 Upol:

*„Jeżeli nieruchomość lub obiekt budowlany stanowi współwłasność lub znajduje się w posiadaniu dwóch lub więcej podmiotów, to stanowi odrębny przedmiot opodatkowania, a obowiązek podatkowy od nieruchomości lub obiektu budowlanego ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach lub posiadaczach, z zastrzeżeniem ust. 5.”*

Art. 3 ust 5 Upol jest rozwinięciem treści ust. 4 i stanowi wyjątek od ustanowionej przez niego zasady solidarnej odpowiedzialności współwłaścicieli nieruchomości za zobowiązanie podatkowe. Przepis ten stanowi:

*„Jeżeli wyodrębniono własność lokali, obowiązek podatkowy w zakresie podatku od nieruchomości od gruntu oraz części budynku stanowiących współwłasność ciąży na właścicielach lokali w zakresie odpowiadającym częściom ułamkowym wynikającym ze stosunku powierzchni użytkowej lokalu do powierzchni użytkowej całego budynku.”*

Obecne brzmienie art. 3 ust. 5 Upol podatnicy wykorzystują w celu drastycznego zmniejszenia zobowiązań podatkowych w podatku od nieruchomości. Podatnicy, którzy jako właściciele wyłączni lub współwłaściciele byliby zobowiązani do zapłaty podatku od całej powierzchni budynku, mogą wyodrębnić własność dwóch lokali w budynku, co znacząco zmniejsza ich obciążenia w podatku od nieruchomości.

Rażące skutki ma to w przypadku budynków wielkopowierzchniowych, w których wyodrębniana jest własność lokali o powierzchni stanowiącej zaledwie promil powierzchni całego budynku. Dzięki temu zamiast płacić podatek od całej powierzchni (na której faktycznie prowadzą działalność gospodarczą), płacą podatek od nieruchomości, od gruntu oraz części budynku stanowiących współwłasność w zakresie odpowiadającym częściom ułamkowym wynikającym ze stosunku powierzchni użytkowej lokalu do powierzchni użytkowej całego budynku, zgodnie z literalnym brzmieniem art. 3 ust. 5 Upol, czyli z promila kwoty płaconej przed wydzieleniem lokalu.

Należy zauważyć, że w odróżnieniu od właścicieli wyodrębnionych lokali, współwłaściciele budynku bez wyodrębnionych lokali płacą podatek solidarnie od całej powierzchni budynku stanowiącego ich współwłasność. Różnice w wysokości zobowiązania podatkowego w przypadku budynków wielkopowierzchniowych są bardzo duże.

Skutki obecnego brzmienia przepisu znacząco wpływają na zmniejszenie dochodów z podatku od nieruchomości uzyskiwanych przez gminy. Organy podatkowe próbują dokonywać wykładni celowościowej powołując się m.in. na zasadę równości podatników wobec prawa. Taką interpretację sądy administracyjne uznają za wykładnię *contra legem*. W orzeczeniach powoływane jest pierwszeństwo wykładni językowej. W argumentacji podnoszonej w uzasadnieniach orzeczeń sądów administracyjnych podkreśla się także, że zastrzeżenie w art. 3 ust. 4 Upol sprawia, że art. 3 ust. 5 należy traktować jako *lex specialis*, zatem na właścicielach wyodrębnionych w budynku lokali ciąży jedynie obowiązek podatkowy wynikający z art. 3 ust. 5 Upol.

Problem może rozwiązać nowelizacja przepisów, której celem jest wyeliminowanie agresywnego zmniejszenia obciążeń podatkowych przez prowadzących działalność gospodarczą, kosztem dochodów gmin, a tym samym naruszeniem zasady równego traktowania pozostałych podatników, którzy odpowiedzialnie ponoszą obowiązki podatkowe. Od lipca 2014 r. w Sejmie trwają prace nad zmianą ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Pierwotna propozycja zmiany w art. 3 Upol przewidywała m.in. nowe zasady opodatkowania właścicieli lokali wyodrębnionych w budynku. Zgodnie z proponowanymi zmianami art. 3 ust. 5 Upol ma otrzymać brzmienie:

*„5. Jeżeli wyodrębniono własność lokali, obowiązek podatkowy w zakresie podatku od nieruchomości od gruntu oraz od części budynku stanowiących nieruchomość wspólną w rozumieniu art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 oraz z 2004 r. Nr 141, poz. 1492) ciąży na właścicielach lokali w zakresie odpowiadającym ich udziałowi w nieruchomości wspólnej, ustalonemu na podstawie art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali.”*

Pierwotny projekt przewidywał również wykreślenie z art. 3 ust. 4 sformułowania „z zastrzeżeniem ust. 5”, co w konsekwencji umożliwiłoby opodatkowanie całej powierzchni budynku, również w sytuacji wydzielania odrębnej własności lokali stanowiących niewielką część jego powierzchni.

Podatek od nieruchomości od części wspólnej budynku obliczony według nowych zasad będzie wyższy, ponieważ zgodnie z art. 3 ust. 3 Ustawy o własności lokali, udział właściciela lokalu wyodrębnionego w nieruchomości wspólnej odpowiada stosunkowi powierzchni użytkowej lokalu wraz z powierzchnią pomieszczeń przynależnych do łącznej powierzchni użytkowej wszystkich lokali wraz z pomieszczeniami do nich przynależnymi. Stanowi to jednak zaledwie marginalne rozwiązanie istniejącego problemu, które będzie miało znaczenie głównie dla nieruchomości w których cała powierzchnia budynku została objęta wydzieleniem lokali.

Proponowana zmiana nie stanowi rozwiązania istniejącego problemu, ponieważ powyżej opisany sposób obliczenia podatku od nieruchomości w zakresie podatku od gruntu oraz od części budynku stanowiących nieruchomość wspólną sprawdzi się w przypadku budynków w których większość powierzchni składa się z wydzielonych lokali. W przypadku wielkopowierzchniowych budynków w których lokale wydzielone stanowią zaledwie znikomy ułamek powierzchni nadal, poza opodatkowaniem pozostanie większość powierzchni całego budynku, traktowana jako część wspólna. W projekcie znowelizowanego art. 3 ust. 4 Upol nadal znajduje się odesłanie wskazujące na szczególny charakter przepisu art. 3 ust. 5 (z zastrzeżeniem ust. 4a i ust. 5).

Co więcej nowelizacja wprowadza do ustawy nowy przepis w postaci art. 3 ust. 4a, który rozszerza zastosowanie wyżej opisanego wadliwego mechanizmu również na lokale użytkowe – garaże wielostanowiskowe.

Obecnie procedowany projekt (poprawki Podkomisji nadzwyczajnej z dnia 21.04.2015 r.) przewiduje poza uregulowaniem zawartym w **nowym brzmieniu ust. 4a i ust. 5** powrót w ust. 4 do wykreślonej poprzednio treści – „z zastrzeżeniem ust. 5”.

Z orzecnictwa sądów w tym zakresie wynika, że taka treść ust. 4 spowoduje nieopodatkowanie znacznych części nieruchomości (niejednokrotnie nawet 99,8% powierzchni uniknie opodatkowania).

W związku z powyższym istotne jest podjęcie działań, gdyż obecnie obowiązujące przepisy i proponowana ich zmiana powodują, że w majestacie prawa pozbawia się gminy dochodów z tytułu podatku od nieruchomości oraz narusza zasadę równego traktowania podatników.

Reasumując, konieczne jest ustanowienie takiego prawa, które powstrzyma utratę zagwarantowanych samorządom przez Konstytucję RP dochodów, przysparzając korzyści właścicielom obiektów wielkopowierzchniowych kosztem środków publicznych.

↓ powierzenie



Krzysztof Chojniak