



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII KADENCJA**

Warszawa, dnia 25 marca 2010 r.

Druk nr 834

**KOMISJA
USTAWODAWCZA**

**Pan
Bogdan BORUSEWICZ
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 85a ust. 3 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Ustawodawcza wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest senator Marek Trzcіński.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Piotr Zientarski

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych

Art. 1.

W ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844, z późn. zm.¹⁾) w art. 15 ust. 2 i 2a otrzymują brzmienie:

"2. Targowiskami, o których mowa w ust. 1, są wszelkie miejsca, w których jest prowadzony handel.

2a. Opłacie targowej nie podlega sprzedaż dokonywana w sklepach."

Art. 2.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2006 r. Nr 220, poz. 1601, Nr 225, poz. 1635, Nr 245, poz. 1775, Nr 249, poz. 1828 i Nr 251, poz. 1847 oraz z 2008 r. Nr 93, poz. 585, Nr 116, poz. 730 i Nr 223, poz. 1463 oraz z 2009 r. Nr 56, poz. 458 i Nr 215, poz. 1674.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 2009 r. (sygn. akt K 7/08), stwierdzającego niezgodność przepisu art. 15 ust. 2a ustawy 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 884, z późn. zm.; dalej jako: ustawa lub ustawa o podatkach i opłatach lokalnych) z Konstytucją.

Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji, orzeczenia Trybunału mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.

Sentencja wyroku opublikowana została w Dz. U. z 2009 r. Nr 215, poz. 1674 (dzień publikacji: 18 grudnia 2009 r.). Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem zamieszczony został w OTK Z.U. z 2009 r. Nr 11A, poz. 166.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 15 ust. 2a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, dodany przez art. 1 pkt 11 lit. b 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) narusza art. 2 w związku z art. 217 Konstytucji RP.

2.2. Z uwagi na fakt, iż podstawowym zarzutem zgłoszonym w sprawie K 7/08 był zarzut braku precyzji i jasności uregulowania zawartego w art. 15 ust. 2a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, Trybunał przypomniał, że: „(...) na treść zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, składa się szereg zasad. W orzecznictwie konstytucyjnym i w doktrynie wyprowadza się [z niej] daleko idące konsekwencje, zarówno gdy chodzi o same wymagania co do techniki legislacyjnej (zasada przyzwoitej legislacji, określoności przepisów), jak i co do bezpieczeństwa prawnego (zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, zasada ochrony praw nabytych). (...) teoretycznie wyróżnione i nazwane zasady na tle konkretnych stanów faktycznych spletają się ze sobą;

niejasność przepisu w praktyce zwykle oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo; z kolei zróżnicowanie indywidualnych rozstrzygnięć pociąga za sobą postrzeganie prawa jako niesprawiedliwego i utratę zaufania obywateli do państwa.” Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ogólne zasady wywodzone z art. 2 Konstytucji, w tym zwłaszcza zasada określoności przepisów, winny być przestrzegane szczególnie restryktywnie w przypadku aktów normatywnych ograniczających wolności i prawa obywatelskie lub nakładających obowiązki wobec państwa. Dotyczy to więc nade wszystko uregulowań z dziedziny szeroko pojmowanego prawa karnego oraz z zakresu prawa daninowego. Jednocześnie jednak nie wolno zapominać o zasadzie wyłączności ustawy sformułowanej w art. 217 Konstytucji. Jak podkreślone zostało w wypowiedzi Trybunału, ujęte w tym przepisie wyliczenie należy rozumieć jako nakaz uregulowania bezpośrednio w ustawie wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego. W konsekwencji więc do unormowania rozporządzeniem mogą zostać przekazane jedynie te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji poszczególnych danin.

Idąc dalej Trybunał Konstytucyjny zaakcentował, że z tych samych względów, dla których niedopuszczalne jest odsyłanie w materii podatkowej do aktów wykonawczych, jako naruszenie wymagań konstytucyjnych ocenić wypada niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, wywołujące niepewność po stronie jego adresatów co do przysługujących im praw lub obowiązków. Stwarza ono bowiem nazbyt szerokie ramy dla organów stosujących prawo, które w istocie muszą zastępować ustawodawcę. Tymczasem ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń wolności oraz praw zagwarantowanych w Konstytucji. „Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Kierując się tą zasadą Trybunał Konstytucyjny reprezentuje stanowisko, iż przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności zarówno z przepisem wymagającym regulacji ustawowej określonej dziedziny (...), jak i z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego.” Według Trybunału, wyjściowym i trwałym założeniem przy ocenie legislacji podatkowej powinien być pogląd „o względnej swobodzie ustawodawcy w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa”, niemniej na ustawodawcy ciąży także obowiązek „(...) szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności szanowania zasad poprawnej legislacji. Zasady te wymagają m.in. by ustawodawca precyzyjnie wyjaśnił, jakie znaczenie nadał pojęciu, którym się posługuje.”

„Art. 15 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2a ustawy określa zakres przedmiotowy opłaty targowej. Wbrew literalnemu brzmieniu art. 15 ust. 2 ustawy, zaskarżony przepis art. 15 ust. 2a ustawy nie stanowi modyfikacji definicji targowiska, lecz z zakresu przedmiotowego opłaty targowej wyłącza sprzedaż dokonywaną w budynkach lub ich częściach, ale z wyjątkiem tych, które stanowią targowiska pod dachem oraz hale używane do targów, aukcji i wystaw. Z treści normatywnej art. 15 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2a ustawy wynika zatem, że opłacie targowej podlega sprzedaż, dokonywana przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, w każdym miejscu, które nie jest budynkiem lub częścią budynku (ulice, przystanki, przejścia podziemne). Jednakże opłacie targowej podlega sprzedaż w takich budynkach lub ich częściach, które są targowiskami pod dachem lub halami użytkowymi do targów, aukcji i wystaw.” Trybunał zauważył ponadto, że w świetle definicji „budynek”, ujętej w art. 1a ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, budynkiem jest „obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych, posiadający fundamenty oraz dach”. Takimi budynkami będą więc również „targowiska pod dachem” i „hale używane do targów, aukcji i wystaw”. Tyle że posługując się wykładnią językową art. 15 ust. 2a ustawy, nie sposób ustalić, które budynki można zakwalifikować do wskazanych kategorii. „Brak definicji normatywnej powyższych zwrotów prawnych powoduje zwłaszcza istotne trudności ze wskazaniem kryteriów, na podstawie których można odróżnić budynki lub części budynków, w których sprzedaż nie podlega opłacie targowej, od «targowisk pod dachem», które (...) [mimo iż są budynkami lub częściami budynków] podlegają opłacie targowej.” Wobec niejasności powołanego przepisu (przede wszystkim w tej w części, w jakiej odnosi się on do targowisk pod dachem) nie da się zatem przewidzieć skutków prawnych wszystkich sytuacji faktycznych związanych z prowadzeniem handlu.

Co więcej: wyjaśnienie nasuwających się wątpliwości nie jest tu możliwe także w oparciu o wykładnię systemową. Otóż z art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wynika, że budynki lub części budynków są również targowiskami. Niepobieranie opłaty od sprzedaży w budynkach lub częściach budynków stanowi wyłączenie tych miejsc, od obowiązku świadczenia na rzecz gminy. Z kolei zamieszczony w art. 15 ust. 2a ustawy zwrot: „z wyjątkiem targowisk pod dachem”, interpretowany w kontekście art. 15 ust. 1 i 2, oznacza, że opłacie targowej podlega sprzedaż na „targowiskach pod dachem”, w odróżnieniu od targowiska w budynkach lub częściach budynków. Prowadzi to więc do rozbieżnych wniosków: z jednej strony opłacie targowej nie podlega sprzedaż na targowiskach będących budynkami lub częściami budynków, czyli w obiektach budowlanych pod dachem (art. 1a

ust. 1 pkt 1 ustawy), a z drugiej zaś sprzedaż na targowiskach pod dachem pozostaje przedmiotem opłaty targowej. Innymi słowy, na podstawie wykładni systemowej, omawianej opłacie podlegałyby sprzedaż na targowiskach pod dachem, które to oprócz owego dachu nie mają innych cech budynków (np. fundamentów bądź też trwałego związania z gruntem). Jednak w opinii Trybunału Konstytucyjnego brzmienie art. 15 ust. 2a ustawy sugeruje taką interpretację, w myśl której opłacie targowej nie podlega sprzedaż dokonywana w budynkach lub częściach budynków, z wyjątkiem „targowisk pod dachem”, będących także budynkami lub częściami budynków.

Niezbędnej odpowiedzi w tym wypadku nie dostarcza również Klasyfikacja Środków Trwałych, na którą powołuje się orzecznictwo z uwagi na odesłanie zawarte w § 65 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454). Klasyfikacja ta ma wprawdzie znaczenie dla ustalenia przynależności danego budynku do odpowiedniego rodzaju budynków, aczkolwiek nie przesądza czym są „targowiska pod dachem”, zaliczając jedynie tę kategorię do „budynków handlowo-usługowych” umieszczonych w grupie 1, podgrupie 10, rodzaju 103. Jak zastrzegł zresztą Trybunał w sprawie K 32/99, klasyfikacja nazywa, grupuje i numeruje zjawiska występujące w rzeczywistości i z tego względu nie ma mocy sprawczej. „Treść klasyfikacji statystycznej GUS nie decyduje bowiem o żadnym z elementów konstrukcji podatkowej. (...) klasyfikacje nie tworzą norm prawa obowiązującego, lecz są zbiorem nazw i definicji (...)”.

Ostatecznie zatem sąd konstytucyjny uznał, że art. 15 ust. 2a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych obarczony jest poważną wadą polegającą na niemożności jednoznacznego wskazania desygnatów pojęcia „targowisko pod dachem”. W opinii Trybunału, wada ta w pełni uzasadnia uchylenie domniemania konstytucyjności kontrolowanego przepisu, ponieważ w sferze prawa daninowego nie można domniemywać istnienia obciążeń – pomimo zasady powszechności opodatkowania, mającej swe źródło w art. 84 Konstytucji, zakazane jest rozszerzające interpretowanie przepisów nakładających obowiązek płacenia danin publicznych.

2.3. Wyrok wywołuje skutki prawne z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia orzeczenia (18 czerwca 2011 r.) – Trybunał zdecydował się na odsunięcie w czasie terminu utraty mocy obowiązującej przepisu.

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Mając na uwadze konieczność wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, kierując się brzmieniem sentencji wyroku oraz motywami jego uzasadnienia, proponuje się, aby nowelizacja ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych polegała na zmianie brzmienia art. 15 ust. 2 i 2a – w przypadku tego pierwszego przepisu celowe jest wyeliminowanie zwrotu „z zastrzeżeniem ust. 2a”, natomiast na gruncie drugiego należy rozstrzygnąć, iż opłacie targowej nie podlega sprzedaż dokonywana w sklepach.

Wyłączenie sprzedaży sklepowej spod obowiązku uiszczania tego swoistego podatku, jakim jest opłata targowa, odpowiada w pełni istocie tejże opłaty i jednocześnie nie wpływa na zmianę dotychczasowego ujęcia jej zakresu przedmiotowego. Warto przy tym podkreślić, że Trybunał nie zanegował niezwykle szerokiej definicji targowiska, a jedynie podzielił zastrzeżenia odnośnie do przyjętej przez ustawodawcę konstrukcji, której wadliwość skutkuje tym, iż wspomniana definicja nie jest wystarczająco precyzyjna. Dlatego można postawić tezę, że wykonanie wyroku z dnia 8 grudnia 2009 r. nie wymaga wprowadzenia wąskiego rozumienia pojęcia targowiska, np. jako miejsca specjalnie przeznaczonego do prowadzenia handlu w formach innych aniżeli sprzedaż sklepowa (zawężenie zakresu przedmiotowego opłaty w stosunku do obecnie obowiązującego rozwiązania znajduje co prawda zwolenników, niemniej w piśmiennictwie można także spotkać głosy przeciwne, a w orzecznictwie sądów administracyjnych, w tym również Naczelnego Sądu Administracyjnego, utrwała się linia traktująca targowiska możliwie szeroko).

Przed nowelizacją dokonaną ustawą 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) art. 15 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych definiował targowiska jako „wszelkie miejsca, w których prowadzony jest handel, w szczególności z ręki, koszów, stoisk, wozów konnych, przyczep, pojazdów samochodowych, a także sprzedaż zwierząt, środków transportowych i części do środków transportowych.” Formuła ta była równie pojemna co aktualnie występująca w ustawie, a do tego odwoływała się do intuicyjnego rozumienia targowiska będącego synonimem przestrzeni, gdzie w ustalone dni tygodnia dochodzi do zawierania transakcji sprzedaży rozmaitych rzeczy czy też zwierząt. Jednakże powrót do tego typu egemplifikacji nie wydaje się być dobrym rozwiązaniem, zwłaszcza w kontekście licznych wątpliwości interpretacyjnych zgłaszanych przed dniem 1 stycznia 2003 r., tj. przed zmianą ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

W związku z powyższym pozostaje przesądzić w art. 15 ust. 2a ustawy, że opłaty targowej nie pobiera się w razie prowadzenia handlu w budynkach powszechnie uznawanych za sklepy, albowiem ten rodzaj handlu od początku istnienia przedmiotowej opłaty (a jeszcze wcześniej podatku targowego), nie był objęty obowiązkiem specjalnego świadczenia na rzecz gminy (poprzednio zaś – na rzecz państwa lub przedsiębiorstw państwowych albo spółdzielni utworzonych w celu prowadzenia targowisk).

4. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

5. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

.....
T ł o c z o n o z p o l e c e n i a M a r s z a ł k a S e n a t u
.....