



Krajowe Zrzeszenie Producentów Materiałów Budowlanych CERBUD
ul. Słubickiego 27, 37 – 470 Zaklików

KRS 0000015430, NIP 865-22-60-524, Regon 831214284
www.cerbud.org.pl zrzeszenie@cerbud.org.pl
tel. 609-104-363, 665-490-080

Bank BNP Paribas nr rachunku 08 2030 0045 1110 0000 0285 7290


Zaklików 9 września 2024 r.

Sz. P.
Jarosław Neneman
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Finansów

Szanowny Panier Ministrze,

W nawiązaniu do pisma z dnia 3 września 2024 r. znak: DPL2.8400.1.2024 przedstawiającego nową wersję projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku rolnym, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o podatku leśnym oraz ustawy o opłacie skarbowej wraz z uzasadnieniem i Oceną Skutków Regulacji (UD72) w załączeniu przedkładam uwagi naszej organizacji do przedmiotowego, nowego projektu ustawy.

Z poważaniem:


PREZES
Inż. Andrzej Rej

Uwagi do projektu ustawy

o zmianie ustawy o podatku rolnym, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o podatku leśnym oraz ustawy o opłacie skarbowej

Lp.	Zgłaszający uwagę	Jednostka redakcyjna projektu, do której jest zgłaszana uwaga	Treść uwagi:	Propozycja przepisu	Stano wisko do uwagi
1.	KZPMB CERBUD	Art. 2 ust. 1 lit. a) zmieniający art. 1a ust. 1 pkt 1 Upol	<p>W wersji projektu z 2.09. br. zaproponowano zmodyfikowaną definicję budynku o następującej treści: budynkiem jest obiekt wzniesiony w wyniku robót budowlanych, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość jego użytkowania zgodnie z przeznaczeniem, trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz który posiada fundamenty i dach, z wyłączeniem obiektu, w którym są lub mogą być gromadzone materiały sypkie, materiały występujące w kawałkach, albo materiały w postaci ciekłej lub gazowej, którego podstawowym parametrem technicznym wyznaczającym jego funkcję jest pojemność.</p> <p>Pomimo niewątpliwie pozytywnej zmiany definicji w stosunku do poddanej powszechnej krytyce wersji z 14.06. zawiera ona nadal mankamenty i elementy stojące w sprzeczności z określonymi w dalszej części projektu elementami definicji budowla. Mianowicie z zakresu przedmiotowego pojęcia budynek wyłączono celowo i intencjonalnie obiekty służące magazynowaniu materiałów tj. silosy i zbiorniki, których główną cechą jest pojemność wynikająca z ich przeznaczenia i realizowanej funkcji. Pominięto jednak inne rodzaje obiektów, które także spełniają funkcje technologiczne i służą prowadzeniu różnorodnych procesów oraz także są definiowane poprzez ich pojemność jako ich zasadniczy parametr techniczny. Tego rodzaju obiektami są m.in. piece przemysłowe, w tym piece służące do wypalania wyrobów. W branży produkcji ceramicznych materiałów budowlanych są to piece kręgowe Hoffmana oraz piece tunelowe,</p>	<p>budynek – obiekt wzniesiony w wyniku robót budowlanych, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość jego użytkowania zgodnie z przeznaczeniem, trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz który posiada fundamenty i dach, z wyłączeniem obiektu, którego podstawową funkcją jest gromadzenie materiałów sypkich, materiałów występujących w kawałkach lub w postaci ciekłej albo gazowej, oraz z wyłączeniem obiektu którego podstawową funkcją jest realizowanie procesu technologicznego, którego podstawowym parametrem technicznym wyznaczającym jego funkcję</p>	

		<p>w których prowadzone są wysokotemperaturowe procesy technologiczne polegające na wypalaniu wyrobów. Do tego typu obiektów można także zaliczyć cały szereg kotłów o różnorodnej konstrukcji i szerokim, choć zróżnicowanym przeznaczeniu przemysłowym. Co istotne obiekty te zostały wprost (literalnie) ujęte w definicji nowej budowli, co oznacza, iż projektodawca uznaje, że nie powinny one być klasyfikowane jako budynki. Jest to spójne z dotychczasową praktyką podatkową, jak również z klasyfikacją tego typu obiektów w Klasyfikacji Środków Trwałych mającej wymiar i znaczenie podatkowe na gruncie podatku dochodowego, gdzie piece przemysłowe m.in. do wypalania wyrobów ceramicznych zaliczane są do grupy 4 Maszyny, urządzenia i aparaty ogólnego zastosowania oraz rodzaju 454 Piece do wypalania. Na gruncie KŚT budynki klasyfikowane i opisywane są w grupie 1. Niestety w projektowanych zmianach pojawiła się w przedmiotowym zakresie niespójność lub niekonsekwencja. Zaznaczyć należy, że wiele obiektów takich jak piece kręgowe Hoffmana są obiektami samodzielnymi, wolnostojącymi i do 2003 r. były klasyfikowane przez organy podatkowe jako budynki. Dlatego ich uwzględnienie w części negatywnej obecnie projektowanej definicji budynku jest niezwykle istotne.</p> <p>Uwzględniając powyższe przedstawiona w projekcie definicja budynku wymaga zmiany i usunięcia wadliwości wskazanej wyżej. W przeciwnym razie pojawią się na etapie stosowania nowych przepisów spory interpretacyjne przepisu oraz zaistnieje ryzyko objęcia przedmiotem podatku od nieruchomości obiektów, które z technicznego i technologicznego punktu widzenia nie stanowią budynków, i w odniesieniu do których będzie zachodziła faktyczna trudność opodatkowania w związku z brakiem możliwości ustalenia podstawy opodatkowania.</p> <p>Proponowana zmiana jest konieczna także z uwagi na projektowane utrzymanie obowiązującej obecnie zasady pierwszeństwa kwalifikacji obiektu jako budynku.</p> <p>Proponujemy zmianę w treści definicji.</p>	<p>jest pojemność lub pojemność i moc</p>	
--	--	---	--	--

2.	KZPMB CERBUD	Art. 2 ust. 1 lit. a) dodający art. 1a ust. 1 pkt 2c Upol	<p>W projekcie z 14.06. zaproponowana została definicja trwałego związania z gruntem z uwagi, iż to pojęcie jest elementem definicji budynku występującej w Upol. Zaproponowana definicja odwołuje się do koncepcji opierania się czynnikom zewnętrznym, która była w przeszłości prezentowana w orzecznictwie sądowym, lecz aktualnie jest dość powszechnie krytykowana przez judykaturę oraz doktrynę.</p> <p>W aktualnie poddanym konsultacjom projekcie definicja trwałego związania z gruntem została nieznacznie uzupełniona, lecz jej istotny sens i znaczenie pozostały tożsame z poprzednim projektem. Innymi słowy proponowana jest nadal definicja, która była przedmiotem krytyki w poprzednich konsultacjach publicznych projektu ustawy i w powtórzonej treści odbiega od obecnie preferowanej wykładni tego pojęcia prezentowanej w orzecznictwie sądowym oraz odstaje od istoty pojęciowej skupiającej się na konieczność wykonania robót ziemnych w celu dokonania rozbiórki i odłączenia obiektu budowlanego od podłoża.</p> <p>Uznać należy, że w sytuacji braku definiowania pojęcia trwałego związania z gruntem w samej ustawie Prawo budowlane oraz bardzo szerokich co do zasady możliwości interpretowania i definiowania tego pojęcia na gruncie wykładni językowej oczekiwać należałoby przyjęcia podejścia węższego i zbieżnego z ugruntowanym w aktualnej judykaturze, czytelnie przedstawionego m.in. w uchwale NSA z dnia 29 września 2021 r., sygn. akt III FPS 1/21. Wydaje się także, iż pozostawienie komentowanej definicji bez dalszych korekt prowadzić będzie mogło do wielu niepożądanych konsekwencji włącznie z możliwością uznania za trwale związane z gruntem obiektów, które będą odporne na działanie czynników atmosferycznych nie z uwagi na zamierzenie projektowe oraz zrealizowane roboty budowlane, lecz z uwagi na ich cechy konstrukcyjne, np. masę albo technologiczny sposób posadowienia. Projektodawca w uzasadnieniu tej zmiany wyraża przeciwną opinię, ale biorąc pod uwagę treść proponowanej definicji trudno zgodzić się z takim stanowiskiem.</p> <p>Proponujemy zmianę w treści definicji.</p>	trwale związane z gruntem – połączenie obiektu budowlanego z gruntem za pośrednictwem fundamentu powstałe wskutek wykonania robót budowlanych, wymagające dla odłączenia obiektu od gruntu istotnej zmiany substancji obiektu lub jego całkowitego rozebrania	
----	-----------------	--	---	--	--

3.	KZPMB CERBUD		<p>W aktualnym projekcie brak jest definicji przegrody budowlanej. Uznać należy to za istotny mankament, bowiem pojęcie to stanowi jeden z kluczowych elementów definicji budynku. Nie zostało ono natomiast zdefiniowane w ustawie Prawo budowlane, zaś orzecznictwo sądowe w tym zakresie nie prezentuje jednolitej wykładni lub wykładnia ta jest w ostatnich latach niekorzystna dla podatników podatku od nieruchomości.</p> <p>Uwzględniając te okoliczności zasadnym byłoby zdefiniowanie tak istotnego elementu definicyjnego w treści ustawy.</p> <p>Z racji, iż problematyka ta ma głębsze podłoże i szersze konsekwencje ograniczamy się jedynie do wskazania dostrzeżonego mankamentu oraz zasygnalizowania potrzeby jego usunięcia bez wskazania postulowanego, konkretnego rozwiązania. To, co jednak należałoby mieć na względzie to okoliczność, iż zgodnie z deklaracjami projektodawcy wynikającymi wprost z uzasadnienia pierwszego projektu ustawy, ale także pośrednio z uzasadnienia obecnie przedłożonego projektu jego celem ma być zachowanie podatkowego <i>status quo</i>. Oznacza to, iż ewentualne zdefiniowanie pojęcia przegrody budowlanej powinno nawiązywać do dorobku prawa budowlanego i jego tradycji z uwagi na fakt osadzenia pojęcia w tej gałęzi prawa oraz nie powinno skutkować rozszerzeniem zakresu i przedmiotu opodatkowania.</p>		
4.	KZPMB CERBUD	Załącznik nr 4 pkt 7	<p>W punkcie tym wymienione zostały jako budowle obiekty ochronne. Jednakże pojęcie obiektu ochronnego nie zostało zdefiniowane i w istocie nie wiadomo, o jakiego rodzaju obiekty chodzi. Pozostawienie tego punktu bez jego bardziej precyzyjnego opisu skutkować będzie trudnościami interpretacyjnymi zarówno po stronie podatników, jak i organów podatkowych, a w konsekwencji sporami na tym tle.</p> <p>Zaznaczyć należy, że także na gruncie języka powszechnego pojęcie obiektu ochronnego jest niejasne, zaś przedmiotowy problem był przedmiotem uwag zgłaszanych w trakcie poprzednich konsultacji publicznych, które odbyły się w lipcu br. Pozostawienie zatem jako jednego z przedmiotów opodatkowania w treści załącznika obiektów</p>	Postuluje się sprecyzowanie (nazwanie) w treści załącznika pojęcia obiekty ochronne lub całkowite usunięcie tej pozycji z załącznika	

			ochronnych bez żadnych zmian precyzujących ten rodzaj budowli uznać należy za błędne i stojące w sprzeczności z wymogiem nadawania przepisom podatkowym precyzyjnej treści.		
5.	KZPMB CERBUD	Załącznik nr 4 pkt 16	<p>W punkcie tym wymienione zostały jako budowle droga, wjazd, zjazd i wyjazd z drogi oraz zatoka parkingowa. Z uwagi na brak zdefiniowania wskazanych pojęć w projektowanej treści ustawy pojawia się wątpliwość, czy chodzi o budowle zgodnie z definicją zawartą w ustawie o drogach publicznych, czy też szerzej przedmiotem opodatkowania jako budowle mają być wszelkie drogi, wjazdy, zjazdy i wyjazdy z posesji oraz zatoki parkingowe. Wątpliwość w naszej ocenie jest dość zasadnicza.</p> <p>Zgodnie z ustawą o drogach publicznych pojęcie drogi zostało zdefiniowane jako budowla składająca się z części i urządzeń drogi, budowli ziemnych lub drogowych obiektów inżynierskich, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane, stanowiąca całość techniczno-użytkową, usytuowana <u>w pasie drogowym</u> i przeznaczona do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, ruchu osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt. Natomiast zjazd w tej samej ustawie zdefiniowany został jako część drogi publicznej łączącą jezdnię z nieruchomością gruntową usytuowaną poza pasem drogowym, stanowiąca bezpośrednio miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.</p> <p>Wielu podatników podatku od nieruchomości, szczególnie będących przedsiębiorcami dysponuje dojazdami z dróg głównych do swoich nieruchomości będących głównymi obszarami prowadzonych działalności gospodarczych o długościach wynoszących kilkadziesiąt do nawet kilkuset metrów. Dojazdy te stanowiące swoistego rodzaju drogi wewnętrzne o różnego rodzaju nawierzchniach mają zróżnicowane cechy. Dotyczy to także osób fizycznych na ich indywidualnych nieruchomościach. Jeżeli pojęcie drogi będziemy mieli interpretować zgodnie z definicją pochodzącą z ustawy o drogach</p>	Postuluje się zdefiniowanie przedmiotów opodatkowania określonych w treści pkt 16 załącznika oraz sprecyzowanie w treści ustawy zasad pierwszeństwa opodatkowywania przedmiotów opodatkowania w przedstawionym zakresie	

		<p>publicznych, wówczas praktycznie żadna z takich dróg dojazdowych nie będzie stanowiła przedmiotu opodatkowania jako budowla z uwagi na brak elementu usytuowania w pasie drogowym stanowiącego jeden z kluczowych elementów tej definicji. Jeżeli jednak zamierzeniem projektodawcy jest odmienne zdefiniowanie drogi jako budowli wymienionej w pkt 16 załącznika do projektu ustawy, wówczas kwalifikowanie takiego przedmiotu opodatkowania ulegnie zasadniczej zmianie. Na co wskazywano już wcześniej, a także przy poprzednio prowadzonych konsultacjach publicznych kluczowym warunkiem rozwiązań wprowadzanych do przepisów podatkowych powinna być ich precyzja i jasność eliminująca późniejszą potrzebę dokonywania wykładni niejasnego przepisu przez podatnika, organy podatkowe czy organy sądowe rozstrzygające ewentualny spór pomiędzy podatnikiem a organem podatkowym.</p> <p>Na tle powyższej wątpliwości rysuje się jeszcze jedno problemowe zagadnienie. Gdyby przyjąć, że intencją projektodawcy jest oddzielenie przedmiotu opodatkowania określonego w pkt 16 załącznika od definicji drogi zawartej w ustawie o drogach publicznych zaistnieć może ryzyko podwójnego opodatkowania tego samego obszaru nieruchomości podatnika. Wynika to z faktu, iż droga dojazdowa co oczywiste przebiega po gruntach stanowiących własność podatnika lub będących w jego posiadaniu. Grunt oraz ewentualna droga dojazdowa (zresztą jak i wjazd i wyjazd na posesję – nieruchomość) z podatkowego punktu widzenia stanowiąc oddzielne przedmioty opodatkowania, ale faktycznie są tożsame, bo stanowią tę samą powierzchnię nieruchomości. Zachodzi zatem wątpliwość i zarazem ryzyko objęcia opodatkowaniem tego samego obszaru nieruchomości jako gruntu oraz jako budowli w postaci drogi lub wjazdu/wyjazdu z posesji, bowiem podatnik może mieć wątpliwości co do wzorca prawidłowego postępowania w takim przypadku. Podobne wątpliwości może mieć także organ podatkowy, a zasada poprawnej legislacji oraz wymóg jasności przepisów prawa podatkowego nie dopuszczają takiej możliwości i prokurowanie takiego zagrożenia</p>		
--	--	--	--	--

			w ogóle nie powinno mieć miejsca. Zauważyć nadto należy, że o ile w przypadku budynków oraz budowli orzecznictwo sądowe uznało wielokrotnie za zgodne z ustawą opodatkowywanie budowli znajdujących się wewnątrz budynków traktując odrębność bytową obu tych przedmiotów opodatkowania, a tyle w przypadku gruntu oraz biegnącej po nim drogi jako budowli należy wyrazić wątpliwość co do zasadności przyjęcia adekwatnego podejścia.		
6.	KZPMB CERBUD	Załącznik nr 4 pkt 19	W punkcie tym wymienione zostały jako budowle obiekty ziemne. Zastrzeżenie jest tożsame wymienionym w pkt 4 uwag. Co prawda w treści uzasadnienia projektodawca wskazał, iż zgodnie z rozumieniem językowym pod tym pojęciem przyjmuje nasypy oraz wały ziemne nie będące wałami przeciwpowodziowymi. Uznać jednak należy, że pojęcia używane w przepisie podatkowym powinny być jasne, czytelne i jednoznaczne dla adresata, zaś żaden z podatników nie będzie sięgał do uzasadnienia projektu, aby ustalić, jakie znaczenie dla projektodawcy miało dane pojęcie.	Postuluje się sprecyzowanie (nazwanie) w treści załącznika pojęcia obiekty ziemne lub całkowite usunięcie tej pozycji z załącznika	
7.	KZPMB CERBUD	Załącznik nr 4 pkt 24	W punkcie tym wymienione zostały jako budowle parkingi znajdujące się poza budynkiem, place postojowe, place składowe, place pod śmietniki, podjazdy i zadaszenia. Pierwsza wątpliwość dotyczy wyodrębnienia w tym punkcie parkingów znajdujących się poza budynkiem, a to dlatego, że nie jest jasne, czy nastąpiło to z powodu projektowanej regulacji art. 2 ust. 1 pkt b (zamiar przyznania miejscom parkingowym w budynkach mieszkalnych statusu części mieszkalnej budynków), czy też z uwagi na obowiązujące zasady klasyfikowania parkingów przynależnych do budynków jako środków trwałych. Dość wskazać, iż zgodnie z zasadami amortyzowania środków trwałych (według KŚT) parking przynależny do budynku stanowi jego część składową (obiekt pomocniczy) i w związku z powyższym nie stanowi odrębnego środka trwałego. Na zasadzie adekwatności istniałaby podstawa do przyjęcia, że taki parking obsługujący budynek nie powinien byłby stanowić odrębnego przedmiotu opodatkowania jako budowla. W związku z powyższym proponowany kształt treści pkt 16 załącznika w odniesieniu do	Postuluje się sprecyzowanie w treści ustawy zasad pierwszeństwa opodatkowywania przedmiotów opodatkowania w przedstawionym zakresie	

		<p>parkingów znajdujących się poza budynkiem, ale umiejscowionych przy nim oraz stanowiących dla budynku obiekt pomocniczy może prowadzić u podatnika do wątpliwości lub nawet do błędnej kwalifikacji biorąc pod uwagę wnioski płynące z zasad ustalania amortyzacji środków trwałych, a więc z czynności w ramach systemu podatkowego. Sytuację taką z przyczyn wymienianych we wcześniejszych uwagach uznać należy za niedopuszczalną oraz wadliwą.</p> <p>Druga wątpliwość natomiast jest identyczna z podniesioną w punkcie 5 uwag w kontekście tożsamości faktycznej obszaru położenia budowli wymienionych w punkcie 24 załącznika oraz potencjalnej możliwości opodatkowania gruntu, na którym zlokalizowane będą przedmiotowe budowle. Uwzględniając zakaz podwójnego opodatkowywania tych przedmiotów opodatkowania oraz wątpliwości co do kwalifikowania do opodatkowania poszczególnych przedmiotów uzasadnionym wydaje się zastrzeżenie dotyczącej projektowanego opisu budowli ujętego w punkcie 24 załącznika. Dodać należy, że dotychczas w Upol nie znajdował się enumeratywnie wymieniony katalog przedmiotów opodatkowania jako budowli, co powodowało, że zarówno podatnik, jak i organ podatkowy dysponowali istotną swobodą oceny i kwalifikowania. Przy projektowanym katalogu budowli możliwości racjonalnego i swobodnego dokonywania oceny w przedmiotowym obszarze w zasadniczym stopniu zostaną odebrane podmiotom postępowania.</p>		
--	--	--	--	--