



ZASTĘPCA SZEFA
KANCELARII SEJMU

Adam Podgórski

6MS-WP-173-127/15

Warszawa, dnia 26 maja 2015 r.

KANCELARIA Naczelnej Rady Adwokackiej
01.06.2015
wpłynęło
nr lcz. 2236

Pan

Andrzej Zwara

Prezes Naczelnej Rady Adwokackiej

Szanowny Panie Prezesie

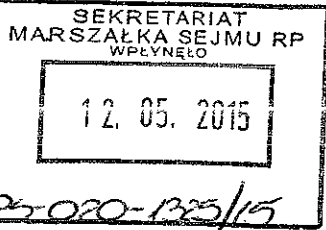
Z upoważnienia Marszałka Sejmu, uprzejmie przekazuję - w trybie art. 58 pkt 9 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. - Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2015 r. poz. 615) - komisyjny projekt ustawy - Prawo budowlane (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Ireneusz Raś), z prośbą o wyrażenie opinii.

Z poważaniem

Warszawa, dnia 13 maja 2015 r.



SEJM
RZECZPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja
Komisja Kultury Fizycznej, Sportu
i Turystyki
KFS – 020 – 6 – 2015



Pan Radosław Sikorski

Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu, Komisja Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki
wnosi projekt ustawy

- o zmianie ustawy – Prawo budowlane.

Do reprezentowania stanowiska Komisji w pracach nad projektem ustawy został
upoważniony poseł Ireneusz Raś.

Przewodniczący Komisji


Ireneusz Raś

USTAWA

z dnia 2015 r.

o zmianie ustawy – Prawo budowlane

Art. 1. W ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 3 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) budowli - należy przez to rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni wiatrowych, elektrowni jądrowych, kolei linowych, wyciągów narciarskich i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową;”;

2) w załączniku do ustawy określającym kategorie obiektów budowlanych, współczynnik kategorii obiektu i współczynnik wielkości obiektu, w tabeli w kolumnie 1 wiersz dotyczący Kategorii V obiektów budowlanych otrzymuje brzmienie:

„Kategoria V - obiekty sportu i rekreacji, jak: stadiony, amfiteatry, skocznie, części budowlane wyciągów narciarskich i kolei linowych, odkryte baseny, zjeżdźalnie”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Uzasadnienie

1. Cel projektowanych zmian

Jednymi z najistotniejszych problemów dla rozwoju turystyki w Polsce są istniejące regulacje prawne, które powodują, że proces inwestycyjno-budowlany jest skomplikowany, uciążliwy i nieprzewidywalny dla inwestorów. Istotną barierą wskazywaną przez przedstawicieli samorządu terytorialnego, branży turystycznej, a także inwestorów są kwestie ustalania wymiaru podatków od budowli, w szczególności wyciągów narciarskich i kolei linowych.

Celem projektowanych zmian w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane jest doprecyzowanie definicji budowli narciarskich, ze względu na problemy interpretacyjne oraz nierówne traktowanie inwestorów w zależności od gminy, w której znajduje się kolej lub wyciąg. Zawarta w art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane definicja budowli w odniesieniu do kolei linowych i wyciągów narciarskich nie pozwala na jej jednoznaczną interpretację. Należy podkreślić, iż definicja ta jest wykorzystywana również w prawie podatkowym i powoduje poważne trudności przedsiębiorców w prawidłowym ustaleniu przedmiotu i podstawy opodatkowania podatkiem od nieruchomości budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, w tym kolei linowych i wyciągów narciarskich. Obecnie przepis ten jest w sposób odmienny interpretowany przez różne organy administracyjne, w szczególności organy podatkowe, co prowadzi nie tylko do niepewności inwestorów, ale też do różnego ich traktowania w różnych miejscach w kraju w zakresie opodatkowania podatkiem od nieruchomości, co należy uznać za sytuację wysoce niepożądaną. Konstrukcja ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz zawarte w niej odwołanie do niejednoznacznej definicji budowli zawartej w art. 3 pkt 1 lit. b oraz art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego, powoduje zasadnicze wątpliwości interpretacyjne co do przedmiotu opodatkowania, a opisany powyżej problem i sprzeczna interpretacja przepisów, w sposób dotkliwy dotyczą branżę turystyczno - narciarską.

Zgłaszany problem polega na tym, że do roku 2010 przepisy prawa były w miarę jednolicie interpretowane - przyjmowano, że za budowlę powinno się uznawać nie całą kolej linową/wyciąg, lecz jedynie jej/jego części budowlane, tj. fundamenty, podpory trasowe i budynki stacji. Jednakże obecnie interpretacja ta nie jest już jednolicie

przyjmowana, w szczególności nie podzielił jej Naczelny Sąd Administracyjny. Prowadzi to do absurdalnej sytuacji, w której podatkiem od nieruchomości opodatkowane są takie części kolei jak lina, mechanizm napędowy czy też krzeselka i urządzenia holujące.

Wobec rozbieżnej interpretacji tego pojęcia w praktyce organów państwowych i sądów zasadne jest rozwiązanie niniejszego problemu na poziomie ustawowym, zwłaszcza że przekłada się on na obciążenia fiskalne polskich przedsiębiorców. Proponowana zmiana przepisów pozwoliłaby na jednoznaczne rozstrzygnięcie, iż za budowlę mogą być uznane wyłącznie części budowlane urządzeń transportu linowego, tj. budynki stacji, podpory trasowe i fundamenty. Dla przykładu należy wskazać, że w przeszłości analogiczny spór o definicję budowli i wybór jednej z dwóch definicji przedmiotu opodatkowania – w jednym przypadku obejmującej urządzenia techniczne zamontowane na słupie budowlanym, w drugim sam słup z fundamentami – dotyczył opodatkowania elektrowni wiatrowych. Organy podatkowe dążyły do opodatkowania całej wartości elektrowni, w tym części technicznych takich jak siłownia, transformator, sterowniki.

NSA w wyrokach m.in. z 5 stycznia 2010 r. (II FSK 1101/2008) oraz z 30 lipca 2009 r. (II FSK 202/2008) zajął stanowisko przeciwne, podkreślając, że opodatkowaniu nie podlegają urządzenia techniczne montowane na budowlach. NSA w przywołanych sprawach jednoznacznie opowiadał się przeciwko opodatkowaniu urządzeń technicznych (np. siłowni elektrycznej elektrowni wiatrowej) zamontowanych na obiektach budowlanych takich jak słupy i niezapewniających możliwości użytkowania obiektu (konstrukcji nośnej) zgodnie z przeznaczeniem.

Niestety w wypadku kolei linowych NSA zajął stanowisko przeciwne, co prowadzi do nieuzasadnionego opodatkowania również takich elementów kolejki linowej, jak krzeselka wyciągu i ich wyposażenie. Orzeczenie NSA jest niekorzystne nie tylko dla przedsiębiorców, ale i dla gmin, które będą stosować wykładnię NSA - mogą stracić, bo wystraszą inwestorów.

Należy podkreślić, iż ustawodawca uwzględnił identyczne postulaty przedsiębiorców z branży elektrowni wiatrowych, i w celu uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych odnośnie pojęcia budowli – elektrowni wiatrowych, wprowadził stosowną zmianę w ustawie Prawo budowlane.

2. Przedstawienie stanu obecnego oraz różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Funkcjonujący obecnie w ustawie – Prawo budowlane przepis bywa odmiennie interpretowany przez różne organy administracyjne, w szczególności organy podatkowe, co prowadzi nie tylko do niepewności inwestorów, ale też do różnego ich traktowania w różnych miejscach w kraju w zakresie opodatkowania podatkiem od nieruchomości, co należy uznać za sytuację wysoce niepożądaną. Definicja budowli istniejąca w art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane jest wykorzystywana w prawie podatkowym i powoduje poważne trudności przedsiębiorców w prawidłowym ustaleniu przedmiotu i podstawy opodatkowania podatkiem od nieruchomości budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, w tym kolei linowych i wyciągów narciarskich.

W obecnym stanie prawnym mamy do czynienia ze sprzecznym stanowiskiem Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W dniu 8 kwietnia 2014 r. Minister Infrastruktury i Rozwoju wydał stanowisko, w którym zawarł w szczególności stwierdzenie, iż w zakresie tego pojęcia nie mieszczą się urządzenia techniczne kolei i wyciągów narciarskich. Co więcej, uznał to za rzecz jednoznaczną. I tak, w „Odpowiedzi podsekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju - z upoważnienia ministra - na interpelację poselską nr 25255 w sprawie niejasności przepisów dotyczących traktowania wyciągów narciarskich w Polsce”¹ czytamy na pytanie: „*Czy cała kolej linowa oraz czy cały wyciąg narciarski jest budowlą w rozumieniu art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane czy też zgodnie z przepisami ww. ustawy za budowlę mogą być uznane wyłącznie części budowlane kolei linowej i wyciągu narciarskiego, tj. budynki stacji, podpory trasowe i fundamenty?*” :

Zgodnie z przepisem art. 3 pkt 3 ustawy Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, z późn.zm.) budowlą są części budowlane urządzeń technicznych oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową. Przepis ten ma zastosowanie do wszystkich urządzeń technicznych, o czym świadczy zwrot "i innych urządzeń" zamieszczony po

¹ pełna treść odpowiedzi: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=4BE2D519>.

przykładowym wyliczeniu takich urządzeń "kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni wiatrowych, elektrowni jądrowych i innych urządzeń".

W związku z powyższym doprecyzowanie przedmiotowego przepisu polegające na wpisaniu wprost, że budowlą są jedynie części budowlane (np. fundamenty) kolei linowej (urządzenia transportu linowego/urządzenia technicznego wyciągu narciarskiego) jest niecelowe, bowiem wynika to z przepisu w jego obecnym brzmieniu, ponadto prowadziłoby do nieuzasadnionej kazuistyki w tekście prawnym, co jest niezgodne z generalnym charakterem norm prawnych.

*Jednocześnie należy zaznaczyć, że **pojęcie budowli sportowych wskazane w art. 3 ustawy Prawo budowlane nie odnosi się do urządzeń technicznych, które zawierają części budowlane.** Praktyka polegająca na przyjmowaniu przez niektóre organy administracji publicznej dowolnej interpretacji przepisu art. 3 pkt 3 ustawy Prawo budowlane może być podstawą do kwestionowania zapadłych w sprawach rozstrzygnięć, bowiem interpretacja przepisów pozostająca w gestii organu prowadzącego postępowanie jest swobodna (w ramach swobody orzeczniczej), lecz nie może być dowolna, tj. oderwana od zasad dokonywania wykładni przepisów prawa i pozbawiona rzeczowego uzasadnienia"*

Jednakże to co zdaniem Ministerstwa i inwestorów jest oczywiste, zostało w sposób całkowicie odmienny zinterpretowane przez Naczelną Sąd Administracyjny w trzech wydanych dotychczas przez ten Sąd wyrokach dotyczących inwestycji narciarskich (sygn. akt. II FSK 1589/10, II FSK 101/11, II FSK 174/11).

Powyższe obrazuje z jak dużą rozbieżnością stanowisk borykają się przedsiębiorcy z branży turystyczno – narciarskiej i jak konieczne jest rozstrzygnięcie przedmiotowego problemu na poziomie ustawowym.

3. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne

Wprowadzenie postulowanych zmian będzie skutkowało rozwojem infrastruktury do uprawiania sportu i turystyki zimowej, a tym samym w sposób znaczący wpłynie na zwiększenie aktywności fizycznej obywateli, i tym samym poprawę kondycji i zdrowia polskiego społeczeństwa.

Dzięki nowoczesnej bazie turystycznej do uprawiania sportów zimowych powstaje kapitał społeczny w postaci umiejętności integracji społeczności lokalnych, umiejętności współpracy i współdziałania biznesowego. Istotną korzyścią jest również wzrost wartości

wizerunkowej miejscowości turystycznych, dzięki imprezom i wydarzeniom, jak również dzięki zaistnieniu w mediach społecznościowych, z których korzystają młodzi ludzie, a więc podstawowy segment narciarzy².

W zakresie skutków gospodarczych postulowane rozwiązania będą miały korzystny wpływ na rozwój turystyki i tym samym na zwiększenie wzrostu zatrudnienia w szeroko rozumianej branży turystycznej nie tylko związanej bezpośrednio z obiektami narciarskimi typu wyciągi i koleje linowe, ale zwłaszcza w branżach pokrewnych tj. hotelarstwie, gospodarstwach agroturystycznych, restauracjach, transporcie lokalnym. Istniejące przepisy podatkowe nie zachęcają do budowania nowoczesnych, kosztowniejszych urządzeń, wręcz przeciwnie zachęcają do sprowadzania do Polski wysłużonych wyciągów z zagranicy. Zmiany projektowane w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane polegające na doprecyzowaniu pojęcia budowli narciarskich spowodują uniknięcie problemów interpretacyjnych i doprowadzą do równego traktowania inwestorów we wszystkich gminach w Polsce w zakresie zobowiązań fiskalnych dotyczących urządzeń kolei linowych w Polsce. Zmiany doprowadzą również do równego traktowania polskich podmiotów gospodarczych prowadzących działalność w zakresie eksploatacji urządzeń kolei linowych w stosunku do podmiotów z innych Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Z informacji uzyskanych od gestorów stacji narciarskich we Francji, Słowacji i Czechach wynika, że w państwach tych opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają wyłącznie części budowlane urządzeń kolei linowych takie jak fundamenty, podpory trasowe i budynki stacji. Istniejące obciążenia o charakterze fiskalnym ciążące na gestorach urządzeń kolei linowych w Polsce są zasadniczo wyższe, a to z kolei utrudnia im konkurowanie z podmiotami z innych państw.

4. Przewidywane źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Proponowane zmiany w prawie budowlanym mogą skutkować zmniejszeniem wpływów finansowych gmin z tytułu podatku od nieruchomości, ale zdaniem projektodawcy zmniejszenie wpływów z tego tytułu zrekompensowane będzie wzrostem ruchu turystycznego, a w efekcie wzrostem budżetów i zamożności gmin prowadzących aktywną politykę w obszarze turystyki. Przyjmując za podstawę

² Zob. *Gospodarcze znaczenie ośrodków narciarskich i turystycznych – próba pomiaru*, dr hab. J. Berbeka, Katedra Turystyki, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

wyliczenia 30 miejscowości, w których działają większe stacje narciarskie, przy założeniu obłożenia na poziomie 2000 osób dziennie wydających średnio 300 zł na dzień i przy ostrożnym założeniu, że sezon trwa 60 dni wydatki narciarzy wyniosłyby 1080.000.000 zł. Z tej kwoty miejscowości oddają do budżetu 23% VAT, a przyjmując 7% podatku dochodowego daje to sumę 324 milionów zł oddawanych w podatkach.

5. Ocena zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot komisijnego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane nie jest objęty prawem Unii Europejskiej

Warszawa, 12 maja 2015 r.

BAS-WAPEiM-881/15

Pan Poseł
Ireneusz Raś
Przewodniczący Komisji Kultury
Fizycznej, Sportu i Turystyki

Wstępna opinia prawna

**w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej komisyjnego projektu ustawy
o zmianie ustawy – Prawo budowlane**

1. Przedmiot projektu ustawy

W projekcie zaproponowano nowelizację ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, ze zm.) polegającą na zmianie definicji budowli w art. 3 pkt 3 ustawy oraz załącznika do ustawy. Proponowana ustawa zmierza do doprecyzowania pojęć związanych z kolejami linowymi oraz infrastrukturą wyciągów narciarskich.

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Sprawy objęte opiniowanym projektem ustawy nie są regulowane w prawie Unii Europejskiej.

3. Analiza projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Przepisy prawa Unii Europejskiej nie normują zagadnień zawartych w projekcie ustawy.

4. Konkluzja

Przedmiot komisijnego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

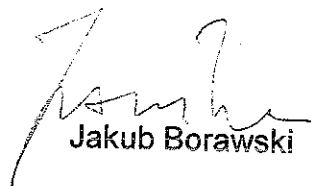
Autor:

Mateusz Zreda

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Analiz Sejmowych



Jakub Borawski

Deskrytory bazy REX: koleje linowe, prawo budowlane, prawo Unii Europejskiej, projekt ustawy, wyciągi narciarskie.