

Projekt

z dnia 19 stycznia 2016 r.

Zatwierdzony przez

**UCHWAŁA NR
RADY MIASTA GDAŃSKA**

z dnia 2016 r.

w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15) ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, zm. poz. 1890) oraz art. 191 ust. 1 pkt 3) ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, zm. z 2006 r. Nr 200, poz. 1471, z 2009 r. Nr 114, poz. 946)

uchwala się co następuje:

§ 1. Postanawia się wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności art. 7 ust. 1 pkt 2) ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. Nr 33, poz. 849 ze zm.) w zw. z art. 2 pkt 4) ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., Nr 33, poz. 179 ze zm.) z art. 2, art. 167 ust. 1, 3 i 4 w zw. z art. 15 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 2, art. 217 w zw. z art. 84 i art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483) oraz art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 30 kwietnia 2004 r. (Dz.U. 2004.90.864/2).

§ 2. 1. Do złożenia wniosku, podejmowania wszystkich czynności w toku postępowania i reprezentowania Rady Miasta Gdańska przed Trybunałem Konstytucyjnym upoważnia się Prezydenta Miasta Gdańska.

2. Upoważnia się Prezydenta Miasta Gdańska do ustanowienia pełnomocników procesowych w postępowaniu przez Trybunałem Konstytucyjnym.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miasta
Gdańska

Bogdan Oleszek

Uzasadnienie

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz. U. z 2014 r. poz. 849 ze zm.) zwalnia się z podatku od nieruchomości budowlane infrastruktury portowej, budowlane infrastruktury zapewniającej dostęp do portów i przystani morskich oraz zajęte pod nie grunty. Ustalenie zakresu zwolnienia stwarza problemy zarówno dla podatników, organów podatkowych i sądów administracyjnych.

Powyższy problem dostrzegła Najwyższa Izba Kontroli w kontrolach przeprowadzonych w 2014 r. w zakresie działań ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej w odniesieniu do portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (kontrola doraźna I/14/006) oraz w zakresie gospodarki finansowej i inwestycyjnej portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (P/14/031). Wyniki kontroli opublikowano w 2015 r.

W wystąpieniu pokontrolnym kontroli w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju NIK wskazała m.in., że kolejni ministrowie właściwi do spraw gospodarki morskiej nie podjęli wystarczających działań w zakresie przygotowania i dokonania zmian regulacji prawnych mających wpływ na perspektywy rozwoju portów ujętych w przyjętej przez Radę Ministrów w 2007 r. „Strategii rozwoju portów morskich do 2015 r.” (uchwała Rady Ministrów nr 292/2007 z 13 listopada 2007 r.). Jednym z działań było wprowadzenie do porządku prawnego definicji pojęcia „ogólnodostępności” odnoszącego się do infrastruktury portowej w ustawie o portach i przystaniach morskich. Z wyjaśnień złożonych NIK przez pracownika Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju wynika, że „W czasie prac na tą definicję mieliśmy problem z jednoznacznym zdefiniowaniem „ogólnodostępności” i biorąc pod uwagę, że ta kwestia nie stanowi problemu, zawiesiliśmy prace nad tą definicją.”

Ponadto NIK wskazała, że Minister Skarbu Państwa pismem z dnia 22 marca 2013 r. przedstawił ministrowi właściwemu ds. gospodarki morskiej swoje stanowisko w sprawie konieczności podjęcia zmian legislacyjnych w zakresie doprecyzowania definicji infrastruktury portowej w ustawie o portach i przystaniach morskich. W odpowiedzi Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (istniało do 27 listopada 2013 r., później Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju) stwierdził, że obawia się, że przyjęcie nowego brzmienia definicji infrastruktury portowej wymaga analizy, czy nie będzie ona powodować konieczności ponownej notyfikacji Komisji Europejskiej, jako nowego środka pomocy publicznej. Natomiast w wyjaśnieniach Ministerstwa złożonych w czasie kontroli w sprawie działań pojętych w celu dokonania zmian legislacyjnych stwierdzono, że zmiany legislacyjne w tym zakresie nie są konieczne.

W ocenie NIK kolejni ministrowie nie podjęli wystarczających działań w celu dokonania zmian legislacyjnych i doprecyzowania definicji infrastruktury portowej. NIK nie podzieliła stanowiska o braku konieczności zmian, wskazała, że doprecyzowanie byłoby celowe ze względu na potrzebę zapewnienia jednolitej interpretacji przez organy podatkowe przepisów w zakresie ulgi podatkowej określonej dla infrastruktury portowej. Wprowadzenie wskazanych zmian legislacyjnych pozwoliłoby uniknąć rozstrzygania wątpliwości interpretacyjnych w postępowaniu odwoławczym i skargowym.

W wynikach drugiej kontroli, gospodarki finansowej i inwestycyjnej portów morskich o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (P/14/031) NIK również wskazała, że minister właściwy do spraw gospodarki morskiej nie podjął wystarczających działań w celu doprecyzowania definicji infrastruktury portowej w ustawie o portach i przystaniach morskich. Stwierdził również, że brak jednoznacznych regulacji prawnych dotyczących zwolnienia infrastruktury portowej z podatku od nieruchomości ma niekorzystny wpływ na rozwój portów. W związku z powyższym skierowała do Ministra Infrastruktury i Rozwoju wnioski o podjęcie działań w celu doprecyzowania definicji infrastruktury portowej. Minister Infrastruktury i Rozwoju poinformował w piśmie z dnia 9 kwietnia 2015 r. (DTM.VI.2.0810.2.2015.ML), że nie zamierza zrealizować wniosku w tym zakresie, ponieważ nie ma podstaw do zmian legislacyjnych.

Problemy związane z ustaleniem zakresu zwolnienia wynikają z tego, że definicja infrastruktury portowej zawarta nie jest w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, ale w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (j.t. Dz. U. z 2010 r. nr 33, poz. 179 ze zm.). Definicja ta, mówiąc potocznie, jest „błędym kołem”. Powyższy przepis stanowi bowiem, iż przez infrastrukturę portową rozumie się znajdujące się w granicach portu lub przystani morskiej akweny portowe oraz ogólnodostępne obiekty, urządzenia i instalacje, związane z funkcjonowaniem portu, przeznaczone do wykonywania przez podmiot zarządzający portem zadań, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o portach i przystaniach morskich. Natomiast zadania, o których mowa w tym przepisie to *„świadczenie usług związanych z korzystaniem z infrastruktury portowej”*. Czym zaś jest „infrastruktura portowa” wyjaśnia art. 2 pkt 2 ustawy o portach i przystaniach morskich, czyli znajdujące się w granicach portu lub przystani morskiej akweny portowe oraz ogólnodostępne obiekty, urządzenia i instalacje, związane z funkcjonowaniem portu i odsyłający do art. 7 ust. 1 pkt 5 tej ustawy. W języku prawniczym tak skonstruowanej definicji można postawić zarzut błędu logicznego polegającego na tłumaczeniu nieznanego przez nieznanie (*ignotum per ignotum*).

Kolejny problem dotyczy ogólnodostępności infrastruktury wynikającej z wyżej przytoczonej definicji. W tym kontekście ważne jest ustalenie, jaką rolę mają wydane na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy o portach i przystaniach morskich akty wykonawcze, tj. rozporządzenia w sprawie określenia dla każdego portu o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej akwenów portowych oraz ogólnodostępnych obiektów, urządzeń i instalacji wchodzących w skład infrastruktury portowej, uwzględniając usytuowanie obiektów, urządzeń i instalacji oraz ich rodzaj, liczbę lub wymiary. Orzecznictwo sądów administracyjnych jest w tym zakresie niejednolite. Z jednej strony widoczne jest stanowisko, wedle którego prawo do zwolnienia z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oparto w zasadzie na przedmiotowych rozporządzeniach (por. wyroki NSA: z dnia 10 grudnia 2008 r., sygn. akt II FSK 558/08; z dnia 10 grudnia 2008 r., sygn. akt II FSK 1082/07; z dnia 19 grudnia 2008 r. (sygn. akt I SA/Sz 403/07)). Natomiast Trybunał Konstytucyjny całkowicie odrzuca możliwość regulowania kwestii zobowiązań podatkowych w drodze rozporządzeń wykonawczych: *„nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy”*. Za odrzuceniem rozporządzeń w sprawach dotyczących infrastruktury portowej opowiedział się WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 31 października 2007 r. (sygn. I SA/Sz 390/07 - I SA/Sz 393/07).

Przedmiotowa definicja „infrastruktury portowej” budzi zatem istotne wątpliwości, co do zgodności z nakazem poprawnej legislacji. Jednym z aspektów poprawnej legislacji jest wymóg dostatecznej określoności przepisów, tzn. przepisy muszą być skonstruowane w sposób jasny i klarowny, aby zapewniona była ich jednolita wykładnia i stosowanie. Przepisy powinny być też zrozumiałe dla przeciętnego adresata, który ma prawo oczekiwać stanowienia norm prawnych niebudzących wątpliwości, co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Interpretacja treści zwolnienia budzi zaś wiele kontrowersji i rozbieżności wśród orzecznictwa sądów administracyjnych, jak i doktryny. Konsekwentnie powoduje problemy z zastosowaniem zwolnienia zarówno przez podatników, jak i organy podatkowe.

Dla podatników istnienie jednoznacznych przepisów jest ważne również z punktu widzenia pomocy publicznej. Z art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. 2004.90.864/2 z 30 kwietnia 2004 r.) wynika, że każda forma selektywnego wsparcia, udzielonego z zasobów państwowych, podmiotowi zaangażowanemu w działalność gospodarczą, mająca wpływ na rynek wewnętrzny unii, stawia go w pozycji uprzywilejowanej względem tych, którzy tej pomocy nie otrzymali. Dlatego każdy przypadek wsparcia traktowany jest jako odstępstwo od reguły. Komisja Europejska przyjmuje, że przepisy pomocy publicznej nie mają zastosowania do działań, które ze względu na cel, charakter i realizację interesu publicznego, stanowią wykonywanie typowych uprawnień władzy publicznej i są pozbawione charakteru gospodarczego np. jeżeli budowa i utrzymanie infrastruktury portowej służy realizacji zadań państwa w zakresie planowania i rozwoju systemu transportowego w ogólnym interesie. Natomiast w przypadku, gdy publiczne finansowanie służy infrastrukturze specyficznej dla konkretnego użytkownika mającej charakter komercyjny, dający mu przewagę nad konkurentami, może być objęte zakazem udzielania pomocy publicznej, określonym w ww. art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Korzystanie ze zwolnienia niezgodnego z przepisami unijnymi może rodzić zagrożenie uznania pomocy za nielegalną (bezprawną) lub niezgodną z rynkiem wewnętrznym, co wiąże się z obowiązkiem jej zwrotu za 10 lat wstecz. Istniejący stan niepewności jest zatem niekorzystny zarówno z punktu widzenia podatników, jak i organów podatkowych.

W związku z tym, że jak wskazywała NIK kolejni ministrowie właściwi do spraw gospodarki morskiej nie podejmują działań legislacyjnych mających na celu doprecyzowanie definicji infrastruktury portowej, zasadne jest podjęcie próby usunięcia wątpliwości interpretacyjnych i bardziej precyzyjnego zdefiniowania zakresu zwolnienia w drodze orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Zgodnie z art. 188 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze zm.), Trybunał Konstytucyjny orzeka m.in. w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją. Jak wynika zaś z treści art. 191 ust. 1 pkt 3) Konstytucji z wnioskiem w ww. sprawach do Trybunału Konstytucyjnego wystąpić mogą organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, o ile objęte są one ich zakresem działania. Podatek od nieruchomości jest jednym ze źródeł dochodów własnych gminy (art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 13 listopada 2013 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego j.t. Dz. U. z 2015 r. poz. 513 ze zm.), a rada gminy uchwała stawki tego podatku na dany rok (art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych j.t. Dz. U. z 2014 r. poz. 849 ze zm.).

Mając zatem na względzie dążenie do zagwarantowania pewności prawa, które w odniesieniu do prawa podatkowego ma szczególne znaczenie, przedkładam projekt uchwały w sprawie złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w zw. z art. 2 pkt 4 ustawy o portach i przystaniach morskich z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Wnioskodawca:

Opinia prawna: