

## **Ocena prawna zgłoszonego przez Urząd Miasta w Toruniu żądania udostępnienia danych działkowców w związku z planowaną kontrolą podatkową na terenie ROD „Międzyrzecze” w Toruniu**

Pismem z dnia 10 października Urząd Miasta w Toruniu zwrócił się z prośbą do toruńskiego ROD „Międzyrzecze” o udostępnienie planu zagospodarowania ogrodu, wykazu działkowców, powierzchni zabudowy altan i daty od kiedy są one użytkowane. Przekazanie tych danych miałyby ułatwić urzędnikom przeprowadzenie kontroli podatkowej i wymierzenie działkowcom podatku od ich altan.

Chęć opodatkowania działkowców niewątpliwie leży u podstaw działań Urzędu Miasta w Toruniu, gdyż taki cel wynika z treści przedmiotowego pisma, w którym powołano się na definicję altany z dyskusyjnego wyroku NSA z 9 stycznia 2014 roku. Jak bowiem poinformowano, obecnie zwolnione od podatku są altany, które nie przekraczają 35 m<sup>2</sup>, jednakże *„przez altanę należy rozumieć budowlę o lekkiej konstrukcji, przeznaczoną do wypoczynku oraz ochrony przed deszczem lub słońcem”*. Z zaprezentowanych sformułowań można wyprowadzić wniosek, że – według Urzędu - powierzchnia nie ma żadnego znaczenia w przypadku altan, które nie mają ażurowej konstrukcji. Takie obiekty będą „automatycznie” podlegały opodatkowaniu. W praktyce dotyczy to właściwie wszystkich altan zlokalizowanych w ROD. W konsekwencji każdy działkowiec musiałby zapłacić rocznie 7,73 zł/m<sup>2</sup> od swojej altany oraz wypełnić odpowiednio deklarację podatkową.

Trudno nie oprzeć się wrażeniu, że w ten sposób władze Torunia postanowiły wykorzystać wyrok NSA oraz brak definicji altany w Prawie budowlanym, aby zasilić budżet miejski poprzez opodatkowanie działkowców. Takie postępowanie budzi wątpliwość, chociażby w kontekście zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów publicznych. Podjęte działania sprawiają wrażenie jakby wynikały z chęci pospiesznego wykorzystania luki prawnej w sposób niekorzystny dla interesu obywateli, którzy jednocześnie złożyli własny projekt obywatelski, aby uzupełnić tę lukę poprzez wprowadzenie do Prawa budowlanego precyzyjnej definicji altany działkowej. Równocześnie postępowanie Urzędu Miasta w Toruniu budzi istotne wątpliwości co do zgodności z obowiązującymi przepisami prawa. Warto omówić właśnie ten aspekt przedmiotowej sprawy, a zwłaszcza wyłaniające się dwa zagadnienia prawne, tj. kwestię udostępnienia danych osobowych działkowców oraz kwestię opodatkowania altan w ROD w świetle wyroku NSA.

Jeżeli chodzi o pierwsze zagadnienie, to na wstępie należy wskazać, że każdy organ administracji publicznej może działać jedynie na podstawie przepisów prawa. Jest to fundament funkcjonowania administracji określany mianem zasady praworządności. W konsekwencji każde działanie organu publicznego musi znaleźć oparcie w konkretnym przepisie prawa. Tymczasem w przedmiotowym piśmie Urzędu Miasta w Toruniu nie podano żadnej podstawy prawnej żądania udostępnienia określonych danych działkowców. Ten brak niewątpliwie stanowi uchybienie formalne, które poddaje w wątpliwość legalność tego żądania. Z całą pewnością adresat tego wystąpienia, tj. ROD „Międzyrzecze” w Toruniu, mógłby się wstrzymać z merytorycznym stanowiskiem do czasu wskazania przez organ podatkowy podstawy prawnej zgłoszonego żądania.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że obowiązujące przepisy zawierają podstawę prawną, z której wynika obowiązek PZD do udostępniania organom podatkowym danych osobowych działkowców. Jak bowiem wskazano w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 kwietnia 2009 roku (sygn. akt II SA/WA 1641/08), *„Art. 82 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej, co do zasady, stanowi podstawę żądania udostępnienia organowi podatkowemu danych osobowych członków Polskiego Związku Działkowców (PZD), albowiem na gminnym organie podatkowych ciąży obowiązek realizacji obciążeń fiskalnych na podległym mu terenie, a więc i ustalenie obowiązku podatkowego i wymiaru podatku osób fizycznych, będących członkami PZD. Bez ujawnienia przez właściwy organ PZD danych osobowych użytkowników konkretnych działek rodzinnego ogrodu działowego (przynajmniej w **zakresie imienia i nazwiska**), organ podatkowy nie będzie miał możliwości wszczęć postępowania wyjaśniającego w sprawie”*.

Wyrok ten został wydany na skutek skargi PZD, w której Związek zaprezentował poglądy przemawiające za odmową udostępnienia danych działkowców, które WSA w zasadniczej części nie podzielił. Jednakże sąd uznał część ówczesnych zarzutów PZD. Stwierdził bowiem m.in., że *„Za nieuprawnione należy uznać zobowiązanie w decyzji nakazowej organu okręgowego PZD do udostępnienia informacji w przedmiocie określenia powierzchni domków (altan) użytkowanych przez członków ww. ogrodu rodzinnego. Z art. 61 ust. 2 Konstytucji RP wynika obowiązek udostępniania danych już istniejących, głównie chodzi tu o dane zawarte w dokumentach. Natomiast żaden przepis ustawy o ochronie danych osobowych, ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, jak i Statut PZD, nie zobowiązuje PZD do*

*gromadzenia tego typu informacji, a tym bardziej uzyskiwania tych informacji na potrzeby organu podatkowego, czy tworzenia opracowań danych. Do dokonywania ustaleń w podanym zakresie organy podatkowe zostały wyposażone w odpowiednie instrumentarium prawne - przepisy ustawy Ordynacja podatkowa”.*

Z powyższego orzeczenia wynika zatem, że - na pisemne żądanie organu podatkowego - PZD jest zobowiązany przekazać jedynie **posiadane** dane osobowe działkowców, a w szczególności imię i nazwisko. Natomiast wszelkie inne dane, a zwłaszcza informacje nie będące danymi osobowymi, ani znajdujące się w posiadaniu PZD, nie mogą być przedmiotem żądania organu podatkowego i nie muszą być przekazywane. Dotyczy to w szczególności informacji o powierzchni zabudowy poszczególnych altan w ROD.

Warto również podkreślić, że obowiązujące przepisy przewidują określone konsekwencje z tytułu niezłożenia żądanych informacji. Takie zaniechanie rodzi przede wszystkim odpowiedzialność karnoskarbową. Zgodnie bowiem z art. 80 Kodeksu karnego skarbowego, kto wbrew obowiązkowi nie składa w terminie właściwemu organowi wymaganej informacji podatkowej, popełnia przestępstwo lub wykroczenie skarbowe i w związku z tym podlega odpowiedniej karze grzywny. Ponadto odmowa przekazania przedmiotowych danych może skutkować wszczęciem postępowania przez Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, który po przeprowadzonej kontroli może wydać decyzję nakazującą udostępnienie organowi podatkowemu właściwych danych dotyczących działkowców.

Jeżeli zaś chodzi o drugie z zasygnalizowanych zagadnień, tj. kwestię opodatkowania altan w ROD, to przypomnieć na wstępie wypada treść art. 7 ust. 1 pkt 12 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. Otóż przepis ten zwalnia od podatku od nieruchomości położone na terenie rodzinnego ogrodu działkowego budynki nieprzekraczające norm powierzchni ustalonych w przepisach prawa budowlanego dla altan, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej.

W kontekście przedmiotowej sprawy zainicjowanej przez Urzędu Miasta w Toruniu na szczególną uwagę zasługuje użycie w tym przepisie słowa „**budynki**”. Oznacza to, że przedmiotem zwolnienia nie jest „altana”, ale „budynek”, który został w ustawie zdefiniowany jako „*obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz*

*posiada fundamenty i dach*” (art. 1a ust. 1 pkt 1 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych).

W konsekwencji należy stwierdzić, że altana w ROD nie musi mieć lekkiej i ażurowej konstrukcji, aby była zwolniona z podatku od nieruchomości. Skorzystanie z tego przywileju jest uzależnione od spełnienia wymogu dotyczącego powierzchni zabudowy (do 35m<sup>2</sup>) oraz przeznaczenia na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Kwestia konstrukcji altany w ROD jest więc bezprzedmiotowa w kontekście podatku od nieruchomości. W efekcie obiekt wybudowany na działce w ROD podlega opodatkowaniu, jeżeli służy prowadzonej działalności gospodarczej lub narusza art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo budowlane w zakresie powierzchni zabudowy, czyli przekracza 35m<sup>2</sup>.

W tym kontekście pojawia się kwestia podmiotu, którego obciążają w takim wypadku obowiązki wynikające z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (m.in. składanie deklaracji i informacji podatkowej). Wyjaśniając tę kwestię należy stwierdzić, że wszelkie obowiązki podatkowe dotyczące przedmiotów opodatkowania podatkiem od nieruchomości spoczywają na podatniku. Przepis art. 3 ust. 1 powyższej ustawy określa, kto jest podatnikiem tego podatku. W interesującym nas zakresie będzie to właściciel obiektu budowlanego. Jak bowiem wynika z art. 30 ust. 2 ustawy z dnia 13 grudnia 2014 r. o rodzinnych ogrodach działkowych, *„Nasadzenia, urządzenia i obiekty znajdujące się na działce, wykonane lub nabyte ze środków finansowych działkowca, stanowią jego własność”*. Oznacza to w rezultacie, że podatnikiem będzie działkowiec, który jest właścicielem wszelkich naniesień znajdujących się na użytkowanej działce, w tym również altany. W konsekwencji należy stwierdzić, że zobowiązania podatkowe działkowca, związane z budową lub wykorzystaniem altany niezgodnie z prawem, są ich własnymi zobowiązaniami, które są ściśle związane z osobami konkretnych działkowców. Natomiast PZD nie jest w takim przypadku żadną stroną w postępowaniu podatkowym – nie jest bowiem ani podatnikiem, ani płatnikiem i nie ma żadnych obowiązków prawnych w tym zakresie. Ma jednak obowiązek przekazać organom podatkowym ściśle określone dane osobowe celem umożliwienia tym organom wykonania ich obowiązków ustawowych.

*Opracował:*  
*Tomasz Terlecki*  
*radca prawny*

*Warszawa, 12 listopada 2014 roku*