



PREZYDENT MIASTA OŚWIĘCIM

FP.3110.38.2020.I

Oświęcim, dnia 17 lutego 2021 r.

Pan
Mateusz Morawiecki
Prezes Rady Ministrów
Premier RP

Kancelaria Prezesa
Rady Ministrów
Al. Ujazdowskie 1/3
00- 583 Warszawa

Szanowny Panie Premierze,

zainspirowany Pana stanowiskiem wyrażonym w trakcie ostatniego wywiadu dla niemieckiego dziennika „Handelsblatt”, w którym apeluje Pan o zdecydowaną walkę ze zjawiskiem unikania opodatkowania, z którym się absolutnie zgadzam, pozwalam sobie na przedstawienie sytuacji w polskich przepisach podatkowych, swoistej luki prawnej, która pozwala na unikanie płacenia podatków przez podmioty gospodarcze. Sytuacja dotyczy podatku od nieruchomości, w zakresie infrastruktury kolejowej, z tytułu którego tylko samorząd Oświęcimia w ciągu ostatnich 5 lat stracił około 11 mln zł, a sytuacja taka dotyczy wielu innych samorządów w Polsce.

Pod koniec 2016 roku znowelizowano treść art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Zgodnie z aktualnym brzmieniem ww. artykułu od 1 stycznia 2017 r. ze zwolnienia z podatku od nieruchomości korzystają grunty, budynki i budowle wchodzące w skład infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów o transporcie kolejowym, która:

- a) jest udostępniana przewoźnikom kolejowym lub
- b) jest wykorzystywana do przewozu osób, lub
- c) tworzy linie kolejowe o szerokości torów większej niż 1435 mm.

Ustawa zmieniająca wyżej cytowane przepisy wprowadziła ponadto do ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym nową definicję infrastruktury kolejowej, a wykaz elementów tej infrastruktury został określony w załączniku nr 1 do ww. ustawy. Zalicza się do niej m.in.: tory kolejowe, obrotnice i przesuwnice; podtorze, obiekty inżynieryjne (mosty, wiadukty, przepusty i inne konstrukcje mostowe, tunele, przejścia nad i pod torami, mury oporowe i umocnienia skarp), nastawnie, urządzenia sterowania ruchem kolejowym, w tym urządzenia zabezpieczające, sygnalizacyjne i łącznościowe, budynki, w których takie urządzenia lub instalacje się znajdują; perony wraz z infrastrukturą umożliwiającą dotarcie do nich pasażerom, rampy towarowe, a także grunty, oznaczone jako działki ewidencyjne, na których znajdują się elementy wymienione w pkt 1-11 załącznika.

Konsekwencją tak funkcjonujących zapisów jest regulacja prowadząca do absurdalnych sytuacji, w wyniku których ze zwolnienia korzystają całe działki ewidencyjne, które ani faktycznie, ani potencjalnie nie są związane z transportem kolejowym, a jedynie w niewielkiej części zajęte są pod infrastrukturę kolejową. Nielogiczność obecnego zwolnienia polega na tym, że zwalniane są



W prowadzonej korespondencji prosimy powoływać się na numer pisma.

PL 32-600 Oświęcim, ul. Zaborska 2

e-mail: um@um.oswiecim.pl

www.oswiecim.pl

ePUAP/yvOo784mko/SkrytkaESP

Telefon: +48 33 842-91-00

+48 33 842-91-17

Fax: +48 33 842-91-99

całe (kilkunastohektarowe) działki, na których posadowiony jest choćby fragment infrastruktury kolejowej np. tory. Dzieje się tak nawet wówczas, gdy na działkach tych, oprócz wspomnianych torów, znajdują się także inne obiekty; zakłady produkcyjne, biura, hale, sklepy, magazyny, itp. wykorzystywane do prowadzenia działalności w ogóle nie związanej z branżą transportową i kolejową. Obecnie ze zwolnienia korzystają nie tylko podmioty, których główną działalnością jest transport kolejowy (np. spółki PKP), ale także inni przedsiębiorcy prowadzący różnorodną działalność gospodarczą, wykorzystujący swoją prywatną infrastrukturę kolejową, która jednocześnie udostępniana jest przewoźnikom krajowym w celu np. dostarczenia materiałów i surowców niezbędnych do procesu produkcyjnego. Skutkiem obecnego stanu prawnego wynikającego z ustawy o transporcie kolejowym oraz ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, jest to, iż praktycznie każdy podatnik podatku od nieruchomości posiadający na swoim terenie bocznice kolejową czy tory kolejowe, pod warunkiem ich udostępniania, może podejmować działania prowadzące do radykalnego obniżania zobowiązań podatkowych z tytułu podatku od nieruchomości poprzez wyłączenie z opodatkowania nie tylko części gruntów zajętych pod infrastrukturę kolejową, ale całych działek ewidencyjnych na których ta infrastruktura się znajduje.

Na przykładzie miasta Oświęcim, po nowelizacji brzmienia art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, podmioty nie prowadzące działalności na rynku kolejowym wyłączyły z opodatkowania tory i inne budowle o wartości ok. 10 mln zł oraz ponad 200 ha gruntów, tylko dlatego, że na fragmentach poszczególnych działek posadowione są elementy infrastruktury kolejowej. Rozkład wspomnianej infrastruktury na terenach kilku prywatnych firm spowodował, że w ich przypadku na chwilę obecną z opodatkowania wyłączono ok 2/3 całego obszaru, od którego do końca 2016 r. uiszczany był podatek według stawek przewidzianych dla gruntów związanych prowadzeniem działalności gospodarczej. Na zwolnionych z opodatkowania działkach cały czas prowadzona jest działalność gospodarcza nie mająca nic wspólnego z transportem kolejowym. Zaznaczyć należy, że na ww. znacznych rozmiarów działkach znajdują się budynki wykorzystywane do działalności gospodarczej. Przedstawione dane świadczą o tym, że z tego zwolnienia nie korzystają małe, pojedyncze mało istotne pod względem wpływów podatkowych podmioty lecz w wielu przypadkach duże koncerny o zasięgu międzynarodowym.

Roczne ubytki dochodów budżetu miasta na dzień dzisiejszy z tego tytułu sięgają kilku milionów złotych, a ugruntowana już jednolita linia orzecznicza prowadzi do wniosku, że prawidłowe jest zwolnienie z opodatkowania całych działek niezależnie od tego jaką ich część zajmuje infrastruktura kolejowa. Należy zaznaczyć, że wyżej wspomniana ustawa daje także możliwość składania korekt deklaracji podatkowych od 2017 r. Obecne ubytki dochodów miasta za lata 2017-2020 z tego tytułu wynoszą około 9 mln zł a złożone deklaracje za 2021 r. z tego tytułu pomniejszają o kolejne 2 mln zł dochody miasta.

Powyższa absurdalna sytuacja stawia w złym świetle organy podatkowe i ich działania związane z naliczaniem zobowiązań podatkowych innym podatnikom. Szczególnie bulwersujące, niesprawiedliwe i zupełnie niezrozumiałe jest to, że wszyscy podatnicy, którzy na swoim terenie nie posiadają infrastruktury kolejowej, nie mają żadnych profitów - uiszczają podatek zarówno od budynków, budowli jak i posiadanych gruntów i to według zbliżonych do maksymalnych stawek. Jak wytłumaczyć tym przedsiębiorcom, że im żadne zwolnienie się nie należy, że to oni z wypracowanych przez siebie środków, przekazywanych miastu w postaci podatków, finansują zadania realizowane przez miasto, a inni podatnicy są skutecznie i zgodnie z prawem zwalniani z obowiązku płatności danin publicznych - co stawia tych drugich w uprzywilejowanej pozycji. Jak wytłumaczyć tą sytuację zwykłym mieszkańcom, którzy muszą od każdego metra swojego gruntu płacić podatek od nieruchomości czy podatek rolny, a wielkie przedsiębiorstwa, w wyniku powyższych absurdalnych przepisów ustawowych, są zwalniane z jakichkolwiek opłat za grunty.

gdzie wystarczy, że znajduje się tam tylko mały odcinek np. torów. Ma się to nijak do zasady sprawiedliwości podatkowej oraz reguł równości i powszechności opodatkowania.

Jak można przeczytać w uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw, celem wprowadzonej od 1 stycznia 2017 r. nowelizacji było dostosowanie krajowych norm prawnych w zakresie transportu kolejowego do zmiany prawa Unii Europejskiej wprowadzonej postanowieniami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. Urz. UE L 343 z 14.12.2012, str. 32) oraz przepisów wykonawczych wydanych na jej podstawie. Uzasadnienie zmiany ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jest następujące cyt., w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych w art. 7 w ust. 1 pkt 1 dostosowano do zmiany znaczenia pojęć stosowanych w ustawie o transporcie kolejowym. Ponadto zaproponowano dostosowanie zwolnienia analogicznie do przepisów dotyczących transportu lotniczego, poprzez wskazanie, że zwolnienie stosuje się również w odniesieniu do budynków (nastawni kolejowych)". Na etapie projektu ustawy oszacowano, iż uszczuplenie dochodów JST wyniesie ok 7 mln zł, jednocześnie zapewniano, że zwolnieniem nie będzie objęta infrastruktura prywatna. Pomimo iż cele i zamierzenia projektodawców były zupełnie inne, orzecznictwo sądów administracyjnych w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego jest jednoznaczne i niekorzystne dla samorządów. Nie pozostawia ono złudzeń, co do tego iż treść przepisów regulujących zwolnienie należy odczytywać biorąc pod uwagę literalne brzmienie poszczególnych kwestii, a nie intencje autorów wprowadzonych zmian. Z tego też względu zmiana brzmienia art. 7 w ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jest uzasadniona i oczekiwana przez samorządy, aby zapobiec dalszej utracie znacznych wpływów z tytułu podatków.

Opisywany powyżej problem od dłuższego czasu znany jest organom centralnym Państwa Polskiego, o czym świadczą liczne pisma i wystąpienia Wójtów, Burmistrzów i Prezydentów poszczególnych miast. Pomimo apeli o zmianę prawa i ograniczenie możliwości korzystania z nadmiernego zwalniania od podatku od nieruchomości sporych obszarów gruntów będących w posiadaniu podmiotów posiadających na swoim terenie elementy infrastruktury kolejowej, do dnia dzisiejszego nie podjęto żadnych skutecznych działań służących zmianie niesprawiedliwych i krzywdzących dla samorządów oraz społeczności lokalnej regulacji prawnych. Dlatego z nadzieją przyjęliśmy decyzję Senatu RP z dnia 27 listopada 2020 r. o przyjęciu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, która daje nadzieję na zmianę tych krzywdzących i absurdalnych przepisów przez Sejm RP, a która jest w pełni zgodna z wyrażonym przez Pana Premiera stanowiskiem o unikaniu opodatkowania. Pani Marszałek Sejmu w dniu 11 lutego br. nadała projektowi tej ustawy druk sejmowy o numerze 919.

W powyższej sprawie monitowałem również w Ministerstwie Finansów, Ministerstwie Infrastruktury, zwracałem się do Posłów na Sejm RP oraz innych instytucji związanych z sektorem samorządowym. Z wyjaśnień jakie otrzymałem, wynika, iż kwestie związane z doprecyzowaniem zapisów zwolnienia z podatku od nieruchomości infrastruktury kolejowej są od dłuższego czasu przedmiotem prac poszczególnych zespołów i komisji. Niepokojące jest to, że problem ten jest znany od kilku lat – w zasadzie od samego początku budził obawy przedstawicieli sfery samorządowej, co do skutków tak skonstruowanej treści zapisów ustawy - i do dnia dzisiejszego nie wypracowano żadnego rozwiązania, które choć częściowo ograniczyłoby korzystanie ze zwolnienia w tak szerokim zakresie i to przez Spółki nie działające na rynku kolejowym. W wyniku fatalnie zredagowanych zapisów ustawy i istniejącej obecnie luki prawnej miasta i gminy skutecznie pozbawiane się środków finansowych niezbędnych do bieżącego funkcjonowania bez zapewniania należnych rekompensat. Podmioty, zupełnie nie związane z branżą kolejową, które do tej pory

uiszczały podatek od nieruchomości, w wyniku zapadających obecnie korzystnych dla nich rozstrzygnięć sądowych korzystają z możliwości korygowania składanych deklaracji za lata 2017-2020 oraz deklarowania mniejszego podatku na 2021 r. W przypadku miasta Oświęcim zwrot podatku od nieruchomości w wyniku wniesionych korekt z tego tytułu to kwota około 11 mln złotych, której brak w 2021 r. będzie musiał zostać pokryty z innych źródeł i wymusi konieczność ograniczenia wydatków, inwestycji i rezygnację z wielu zadań służących społeczności lokalnej.

Z odpowiedzi Ministra Finansów wynika, iż Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w piśmie z 18 listopada 2020 r. znak: PS2.8401.11.2020 przedstawił opinię do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i pozytywnie zaopiniował kierunek zmian zaproponowanych przez Senat RP. Ponadto Minister Infrastruktury zapewnia w swojej odpowiedzi, że podjęto się analizy tej kwestii i deklaruje chęć współpracy z samorządami w celu wypracowania rozwiązań mających doprecyzować zakres zwolnienia z podatku od nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 pkt. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Mając na uwadze powyższe, apeluję do Pana Premiera o podjęcie pilnych działań związanych ze zmianą brzmienia art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, likwidującą lukę prawną – zgodną z intencją ustawodawcy, precyzyjną, jednoznaczną i czytelną zarówno dla podatników, organów podatkowych jak i sądów. Dla poszczególnych samorządów jest to kwestia niezwykle istotna, tym bardziej, że obecna w kraju sytuacja związana z panującą epidemią sprawia, że z uzyskiwanych obecnie, znacznie niższych dochodów nie jesteśmy w stanie w pełni realizować zadań spoczywających na jednostce samorządu terytorialnego. Uchwalenie tych zmian w roku obecnym daje nadzieję, że w 2022 roku będą mogły obowiązywać przepisy, które nie pozwolą unikać opodatkowania przez nieuprawnione ani merytorycznie ani społecznie podmioty gospodarcze. Wierzę, że słowa Pana Premiera o unikaniu opodatkowania mają zastosowanie także do podatków, które są dochodami samorządów a nie tylko budżetu państwa.

Otrzymują:

1. Adresat
2. a/a

2 porzucanie
PREZYDENT MIASTA
Janusz Janusz

W załączeniu

1. uchwała Senatu RP z dnia 27 listopada 2020 r. w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych - Druk sejmowy nr 919
2. Odpowiedź Ministra Infrastruktury z dnia 21.01.2021 r.
3. Odpowiedź Ministerstwa Finansów z dnia 21.12.2020 r.
4. Interpelacja nr 16557 Posła Marka Sowy oraz grupy posłów ws. nowelizacji ustawy o podatkach i opłatach lokalnych
5. Odpowiedź na interpelację Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 29.12.2020 r.
6. Odpowiedź na interpelację Ministra Infrastruktury z dnia 30.12.2020 r.



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Marszałek Senatu
BPS.DPS.030.15.2020

Druk nr 919

Warszawa, 28 listopada 2020 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek

Zgodnie z art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. mam zaszczyt przekazać Pani Marszałek podjętą przez Senat na 18. posiedzeniu w dniu 27 listopada 2020 r. uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy

- o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Jednocześnie pragnę poinformować, że Senat upoważnił pana senatora Zygmunta Frankiewicza do reprezentowania Senatu w dalszych pracach nad tym projektem.

Z poważaniem

(-) Tomasz Grodzki

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 27 listopada 2020 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach
i opłatach lokalnych**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Jednocześnie upoważnia pana senatora Zygmunta Frankiewicza do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

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 2019 r. poz. 1170) w art. 7 w ust. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:*

„1) budynki lub ich części i budowle lub ich części oraz zajęte pod nie grunty, wchodzące w skład infrastruktury kolejowej, o której mowa w art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1043, 1378 i 1778), które:

- a) są udostępniane przewoźnikom kolejowym lub
 - b) są wykorzystywane do przewozu osób, lub
 - c) tworzą linie kolejowe o szerokości torów większej niż 1435 mm
- z wyłączeniem budynków, budowli i gruntów wchodzących w skład infrastruktury kolejowej, wykorzystywanych na cele inne niż określone w tej ustawie;”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2021 r.

UZASADNIENIE

1. Cel projektowanej ustawy

Projekt wprowadza zmiany w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.

Celem nowelizacji jest doprecyzowanie przepisów określających zakres zwolnienia od podatku od nieruchomości, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w części dotyczącej zwolnienia od podatku gruntów kolejowych.

Projektowane rozwiązania wychodzą naprzeciw oczekiwaniom jednostek samorządu terytorialnego, eliminując istniejącą obecnie lukę podatkową. Pozwala ona na korzystanie ze zwolnienia od podatku od nieruchomości przez podmioty, które nie prowadząc działalności na rynku kolejowym, wykorzystują nieprecyzyjny przepis do unikania opodatkowania.

Takie praktyki powodują znaczące uszczuplenie wpływów z podatku od nieruchomości do budżetów gmin. Kilkudziesięciohektarowe nieruchomości wykorzystywane pod działalność gospodarczą, uzyskują zwolnienie od podatku od nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, jako grunty związane z infrastrukturą kolejową, pomimo iż na ten cel przeznacza się ich niewielkie fragmenty.

Zmiana nieprecyzyjnych przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych spowoduje także modyfikację opartej o nie, niekorzystnej dla gmin interpretacji podatkowej pojawiającej się w orzecznictwie sądów administracyjnych.

2. Różnice między obowiązującym a projektowanym stanem prawnym

Zwolnienie od podatku od nieruchomości dotyczące obiektów infrastruktury kolejowej, obowiązuje od wejścia w życie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.

Początkowo zwolnienie podatkowe obejmowało „budowle wchodzące w skład infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów o transporcie kolejowym oraz zajęte pod nie grunty”. Do 1 stycznia 2007 r. zwolnione od podatku były „budowle kolejowe stanowiące całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami, służące do ruchu pojazdów kolejowych, organizacji i sterowania tym ruchem, umożliwiające dokonywanie przewozów

osób lub rzeczy – wykorzystywane wyłącznie na potrzeby publicznego transportu kolejowego, a także zajęte pod nie grunty”.

Od 30 stycznia 1991 r. do 1 stycznia 2003 r. ze zwolnienia korzystały „budowle wykorzystywane wyłącznie na potrzeby publicznego transportu kolejowego i zajęte pod nie grunty”.

Do 31 grudnia 2016 r., na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, od podatku od nieruchomości zwolnione były budowle wchodzące w skład infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów o transporcie kolejowym oraz zajęte pod nie grunty, jeżeli:

- zarządca infrastruktury był obowiązany do jej udostępniania licencjonowanym przewoźnikom kolejowym lub
- były przeznaczone wyłącznie do przewozu osób, wykonywanego przez przewoźnika kolejowego, który równocześnie zarządzał tą infrastrukturą bez udostępniania jej innym przewoźnikom, lub
- tworzyły linie kolejowe o szerokości torów większej niż 1435 mm.

Przepis art. 7 ust. 1 pkt 1 został zmodyfikowany ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw. Z dniem jej wejścia w życie (1 stycznia 2017 r.), od podatku od nieruchomości zwolnione są grunty, budynki i budowle wchodzące w skład infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów o transporcie kolejowym, która:

- a) jest udostępniana przewoźnikom kolejowym lub
- b) jest wykorzystywana do przewozu osób, lub
- c) tworzy linie kolejowe o szerokości torów większej niż 1435 mm.

W projekcie proponuje się doprecyzowanie i zawężenie tej regulacji. Zwolnieniu od podatku od nieruchomości będą podlegały tylko budynki lub ich części i budowle lub ich części oraz zajęte pod nie grunty, wchodzące w skład infrastruktury kolejowej, o której mowa w art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, które:

- a) są udostępniane przewoźnikom kolejowym lub
 - b) są wykorzystywane do przewozu osób, lub
 - c) tworzą linie kolejowe o szerokości torów większej niż 1435 mm
- z wyłączeniem budynków, budowli i gruntów wchodzących w skład infrastruktury kolejowej, wykorzystywanych na cele inne niż określone w tej ustawie.

3. Konsultacje

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki konsultacji, oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe są przedstawione w Ocenie Skutków Regulacji.

4. Zgodność z Prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Tytuł projektu: ustawa o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych

Data sporządzenia: 27 listopada 2020 r.

Przedstawiciel wnioskodawcy:
Senator Zygmunt Frankiewicz

Źródło: inicjatywa senatorów

Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym:
Maciej Telec, legislator, tel. 22 694 9302
Marian Falek, ekspert ds. OSR, tel. 22 694 9082

Nr druku: 247, 247S

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Zwolnienie od podatku od nieruchomości dotyczące obiektów infrastruktury kolejowej obowiązuje od wejścia w życie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.

W dniu 16 listopada 2016 r. Sejm przyjął ustawę o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw, która – przez zmianę definicji infrastruktury kolejowej – spowodowała rozszerzenie zakresu stosowania zwolnienia od podatku od nieruchomości. Od 1 stycznia 2017 r. w skład infrastruktury kolejowej wchodziły grunty oznaczone jako działki ewidencyjne, na których znajdują się elementy infrastruktury kolejowej. W konsekwencji art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych przesądza, że od podatku od nieruchomości zwolniony jest grunt (działka ewidencyjna), na którym znajduje się element wspomnianej infrastruktury, choćby na ten cel zostały przeznaczone jedynie niewielkie fragmenty owego gruntu.

Dochody jednostek samorządu terytorialnego pochodzące z podatku od nieruchomości stanowią ważny składnik dochodów osiąganych ogółem przez te jednostki. Ich wysokość jest ściśle powiązana ze zwolnieniami podatkowymi. Negatywne skutki finansowe wynikające ze zwolnienia infrastruktury kolejowej na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, w brzmieniu obowiązującym od 1 stycznia 2017 r., dotyczą gminy, na terenie których zlokalizowana jest infrastruktura kolejowa. Odnosi się to w szczególności do gmin położonych na styku ważnych korytarzy transportowych.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji i oczekiwany efekt.

Rekomenduje się projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, obejmujący propozycję doprecyzowania i zawężenia przepisu (art. 7 ust. 1 pkt 1), który określa zakres zwolnienia od podatku od nieruchomości. Ideą jest wprowadzenie rozwiązania, zgodnie z którym zwolnienie będzie dotyczyło nie całości gruntu, ale tylko budynków lub ich części i budowli lub ich części oraz zajętych pod nie gruntów, jeżeli stanowią elementy infrastruktury kolejowej i zarazem są wykorzystywane na cele określone w ustawie z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym.

Oczekuje się, że proponowana ustawa spowoduje zwiększenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego uzyskiwanych z podatku od nieruchomości, w przypadku gdy na gruntach położonych na obszarze tych jednostek zlokalizowana jest infrastruktura kolejowa.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Nie zachodzi konieczność analizy rozwiązań w zakresie podatków lokalnych obowiązujących w krajach UE.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
- gmina - miasto na prawach powiatu na terenie których znajduje się infrastruktura kolejowa			wyższe dochody z podatku od nieruchomości; opodatkowaniu będzie podlegała powierzchnia gruntu, dotychczas zwolniona na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1, w brzmieniu obowiązującym od 1.01.2017 r.
podatnicy podatku od nieruchomości (podmioty prowadzące działalność gospodarczą, które posiadają infrastrukturę kolejową)			obowiązek zapłacenia wyższego podatku od nieruchomości; konieczność zapłaty wyższego podatku będzie wynikała z większej powierzchni gruntu, która będzie podlegała opodatkowaniu

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych został w dniu 6 listopada 2020 r. skierowany do zaopiniowania przez: Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministra Infrastruktury, Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii, Ministra Aktywów Państwowych, Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej, Naczelną Radę Administracyjną, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Polskie Koleje Państwowe S.A., POLREGIO sp. z o.o., Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych, Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Miast Polskich, Związek Powiatów Polskich, Unię Metropolii Polskich, Śląski Związek Gmin i Powiatów, Unię Miasteczek Polskich, Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej, Naczelną Radę Adwokacką, Krajową Radę Radców Prawnych, Koleje Mazowieckie Sp. z o.o., Koleje Dolnośląskie S.A., Koleje Wielkopolskie Sp. z o.o., Koleje Śląskie Sp. z o.o., Szybka Kolej Miejska Sp. z o.o., Warszawską Kolej Dojazdową sp. z o.o., Łódzką Kolej Aglomeracyjną sp. z o.o. oraz Koleje Małopolskie sp. z o.o. Termin nadsyłania opinii został wyznaczony do dnia 23 listopada 2020 r.

Minister Infrastruktury negatywnie zaopiniował inicjatywę i podniósł, że przedstawiona przez Senatorów inicjatywa legislacyjna, zgodnie z ratio legis wskazanym w uzasadnieniu projektu, wymaga szczegółowego doprecyzowania i objęcia zwolnieniem szerszego zakresu obiektów wchodzących w skład systemu kolei, dlatego zaproponował uwzględnienie w toku dalszych prac legislacyjnych rozwiązań opracowanych w Ministerstwie Infrastruktury.

Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej pozytywnie ocenił kierunek zmian w senackim projekcie ustawy.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wskazał, że zmiana zaproponowana w projekcie jest zasadna, ponieważ ogranicza ryzyko udzielania nielegalnej pomocy publicznej (zwolnienie podatkowe), podmiotom spoza rynku kolejowego.

Prezes Zarządu Polskie Koleje Państwowe S.A. podniósł, że wejście w życie projektu spowoduje wzrost obciążeń podatkowych Spółki.

Związek Powiatów Polskich oraz Śląski Związek Gmin i Powiatów poparły projekt ustawy oraz pomysł wyeliminowania luki i uszczelnienia poboru podatku od nieruchomości.

Prezes zarządu Koleje Małopolskie Sp. z o.o. negatywnie zaopiniował projekt.

Prezes zarządu Koleje Mazowieckie Sp. z o.o. wskazał, że wymaga on doprecyzowania poprzez sformułowanie kryterium podmiotowego zwolnienia od podatku.

Prezes zarządu Łódzka Kolej Aglomeracyjna sp. z o.o. podniósł, że wejście projektu w życie spowoduje wzrost kosztów działalności przewoźników kolejowych.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego uznał projekt za dopuszczalny, zwracając uwagę na potrzebę zachowania odpowiednio długiego *vacatio legis*.

W dniu 24 listopada 2020 r. Komisja Ustawodawcza, Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisja Infrastruktury, na wspólnym posiedzeniu przyjęły projekt ustawy w formie tekstu jednolitego, uwzględniającego poprawki zgłoszone w trakcie posiedzenia. Najważniejszą zmianą wprowadzoną do projektu na tym etapie było przyjęcie regulacji, na podstawie której zwolnione od podatku od nieruchomości nie będą budynki, budowle i grunty wchodzące w skład infrastruktury kolejowej, wykorzystywane na cele inne niż określone w ustawie o transporcie kolejowym.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

[illegible]

Źródła finansowania:	
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projektowana ustawa będzie pozytywnie wpływała na dochody jednostek samorządu terytorialnego, gdyż spowoduje wzrost ich dochodów z tytułu podatku od nieruchomości, jeżeli na ich terenie znajduje się infrastruktura kolejowa. <u>Uwaga metodologiczna.</u> Oszacowanie ilościowego skutku projektowanej regulacji byłoby możliwe, gdyby dostępna była informacja o powierzchni gruntów, które zostaną opodatkowane po zmianie przepisów, przy czym informacja ta musiałaby być przedstawiona oddzielnie dla każdej gminy. W rachubę wchodzi również zastosowanie innego podejścia, tj. dokonanie analizy danych pozyskanych z próbki reprezentacyjnej i wyciągnięcie na tej podstawie wniosków odnośnie do skutków nowych rozwiązań dla całego zbioru jednostek samorządu terytorialnego. Niemniej w praktyce skorzystanie z opisywanych metod szacowania kosztów projektowanej ustawy byłoby dość trudne ze względu na koszty samego badania i długi czas potrzebny do jego przeprowadzenia. Dlatego też, stosując zasadę proporcjonalności zalecaną przez Radę Ministrów w wytycznych dotyczących sporządzania OSR, ostatecznie zdecydowano się na analizę sytuacji finansowej gmin szczególnie dotkniętych rozszerzeniem zwolnienia od podatku od nieruchomości oraz ukazanie ich wyników na tle sytuacji finansowej wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. W ten sposób zobrazowany zostanie wpływ czynnika polegającego na rozszerzeniu zwolnienia od podatku od nieruchomości na wyniki finansowe wybranej grupy gmin. <u>Wnioski.</u> Analiza ogółu dochodów jednostek samorządu terytorialnego i dochodów pozyskiwanych przez te jednostki z podatku od nieruchomości już po zmianie art. 7 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, pozwala na sformułowanie następujących konkluzji: - wskazana regulacja miała istotny wpływ na dochody z podatku od nieruchomości uzyskiwane przez te jednostki samorządu terytorialnego, na terenie których zlokalizowana jest infrastruktura kolejowa. Spadek udziału podatku od nieruchomości w 2019 r., w relacji do średniego udziału podatku od nieruchomości w dochodach ogółem w latach 2016-2018, wyniósł: w gminie Terespol 9 pkt proc., mieście Sławków 10 pkt proc. i mieście Swarzędz 3 pkt. proc. - przedmiotowa regulacja nie miała istotnego wpływu na dochody z podatku od nieruchomości, jeżeli chodzi o wszystkie jednostki samorządu terytorialnego; stało się tak prawdopodobnie z uwagi na niski udział nieruchomości zajętych pod infrastrukturę kolejową w zbiorze aktywów ogółem podlegających opodatkowaniu z tytułu podatku od nieruchomości. Na tej podstawie można wnioskować, że przyjęcie projektowanej ustawy, której celem jest eliminacja luki podatkowej, będzie korzystne dla tych jednostek samorządu terytorialnego, na terenie których zlokalizowana jest infrastruktura kolejowa, ponieważ spowoduje zwiększenie ich dochodów z podatku od nieruchomości.

Skutki								
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
w ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2020 r.)	duże przedsiębiorstwa	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0
	rodzina, obywatele, gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0
w ujęciu niepieniężnym	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Brak wpływu.						

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	duże przedsiębiorstwa sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Projektowana ustawa będzie dotyczyła dużych przedsiębiorstw będących posiadaczami gruntów, na których znajduje się infrastruktura kolejowa. Podmioty te będą zobowiązane do zapłaty wyższego podatku od nieruchomości, gdyż po zmianie stanu prawnego tylko część powierzchni gruntu, a nie cała działka ewidencyjna, będzie objęta zwolnieniem od podatku. Przedmiotowa ustawa nie będzie oddziaływała na sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw.
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu.		
Brak wpływu.		
9. Wpływ na rynek pracy.		
Brak wpływu.		
10. Wpływ na pozostałe obszary.		
Pozytywny wpływ na sytuację i rozwój regionalny. Ustawa przyczyni się do poprawy sytuacji finansowej gmin i miast na prawach powiatu na terenie których zlokalizowana jest gęsta sieć kolejowa.		
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.		
Przepisy projektu ustawy wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2021 r.		
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?		
Przedmiotowa ustawa powinna podlegać ewaluacji po upływie trzech lat jej obowiązywania. Ocena <i>ex – post</i> powinna pokazać jej wpływ na kształtowanie się dochodów z tytułu podatku od nieruchomości, uzyskiwanych przez jednostki samorządu terytorialnego, na terenie których zlokalizowana jest infrastruktura kolejowa.		
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).		
Analiza wpływu zmiany art. 7 w ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2017 r., na sytuację finansową gminy Terespol, miasta Swarzędz i miasta Sławków.		

**Analiza wpływu zmiany art. 7 w ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych,
w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2017 r.,
na sytuację finansową gminy Terespol, miasta Swarzędz i miasta Sławków**

I. Metodologia. W celu uzyskania odpowiedzi odnośnie do wpływu zmiany brzmienia art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego zastosowano następujące podejście metodologiczne:

- analizę danych makroekonomicznych, dochodów ogółem oraz dochodów ogółem z podatku od nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego uzyskanych w latach 2000-2019; podejście to pozwala na zobrazowanie, jaki wpływ miała zmiana w zakresie zwolnienia od wymienionego podatku na wyniki finansowe wszystkich jednostek samorządu terytorialnego;
- studia przypadków; analizę dochodów ogółem i dochodów z podatku od nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego, na terenie których zlokalizowana jest infrastruktura kolejowa; podejście to pokazuje wpływ zmiany podatkowej na sytuację finansową wskazanego podzbioru jednostek samorządu terytorialnego; w tym celu wybrano następujące gminy i miasta: Terespol, Swarzędz i Sławków.

Wnioski:

1. **istotny wpływ zmiany w zakresie zwolnienia od podatku od nieruchomości na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego, na terenie których znajduje się infrastruktura kolejowa** – w 2019 r. spadek udziału podatku od nieruchomości, w relacji do średniego udziału podatku od nieruchomości w dochodach ogółem w latach 2016-2018, wyniósł: w gminie Terespol 9 pkt proc., mieście Sławków 10 pkt proc. i mieście Swarzędz 3 pkt. proc.;
2. **zmiana regulacji dot. podatku od nieruchomości nie miała istotnego wpływu na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego ogółem** – w 2019 r. dochody z podatku od nieruchomości wzrosły, chociaż ich wysokość była na nieco niższym poziomie niż wskazywał długoterminowy trend.

II. Studia przypadków.

Terespol. Według danych GUS na dzień 31 grudnia 2019 r. miasto liczyło 5560 mieszkańców. Terespol nie posiada przemysłu. W mieście i najbliższej okolicy znajduje się wielki kolejowy węzeł przeładunkowy Małaszewicze, dziś największa stacja przeładunkowa w Europie (otwarta 14 grudnia 1949 r.). Węzeł zlokalizowany jest na olbrzymich terenach w sąsiedztwie niewielkiej miejscowości Małaszewicze i innych okolicznych wsi. Leży w europejskim korytarzu nr 2, na linii kolejowej E-20 Paryż – Berlin – Warszawa – Moskwa, na styku torów o szerokości 1520 mm i 1435 mm. Przeładowuje między pociągami obu szerokości ponad 5 mln ton ładunków rocznie.¹

Tabela nr 1: Kształtowanie się podatku od nieruchomości w dochodach ogółem gminy Terespol w latach 2015-2019.

	jedn.	2015	2016	2017	2018	2019	Komentarz
dochody ogółem		25 595 578	33 195 166	33 267 601	36 507 049	33 045 626	spadek
dochody własne	[zł]	15 502 412	17 146 745	17 546 295	21 438 021	16 204 570	udziału podatku od nieruchomości w 2019 r.
podatek od nieruchomości		9 608 188	10 794 889	10 854 996	13 362 728	8 170 715	w relacji do średniego
Struktura dochodów							udziału podatku od nieruchomości
	jedn.	2015	2016	2017	2018	2019	w dochodach ogółem w latach 2016-2018
dochody ogółem		100	100	100	100	100	
dochody własne	[%]	61	52	53	59	49	
podatek od nieruchomości		38	33	33	37	25	9 pkt. proc.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych opublikowanych w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Terespol; <https://ugterespol.bip.lubelskie.pl/index.php?id=6>

Wnioski: Zmiana stanu prawnego w zakresie zwolnienia od podatku od nieruchomości miała istotny wpływ na dochody uzyskiwane przez gminę Terespol z tego podatku. W 2019 r. spadek udziału podatku od nieruchomości, w relacji do średniego poziomu tego podatku w dochodach ogółem w latach 2016-2018, wyniósł aż 9 pkt proc.

Swarzędz. Według stanu na koniec 2016 r. gminę zamieszkiwało 48 405 osób. Przez gminę przechodzi droga krajowa nr 92, droga wojewódzka nr 194 (z Poznania do Gniezna) oraz linia kolejowa, prowadzące od granicy polsko-niemieckiej w Słubicach przez Poznań i Warszawę do granicy polsko-białoruskiej w Terespolu.²

Tabela nr 3: Kształtowanie się podatku od nieruchomości w dochodach ogółem miasta Swarzędz w latach 2015-2019.

	jedn.	2015	2016	2017	2018	2019	Komentarz
dochody ogółem		170 314 192	207 062 585	233 685 508	254 335 998	304 903 145	spadek
podatki i opłaty	[zł]	48 467 148	51 351 195	54 201 565	56 828 769	60 862 980	udziału podatku od nieruchomości w 2019 r.
podatek od nieruchomości		39 741 680	41 602 741	44 050 975	45 725 388	48 430 182	w relacji do średniego
Struktura dochodów							udziału podatku od nieruchomości
	jedn.	2015	2016	2017	2018	2019	w dochodach ogółem w latach 2016-2018
dochody ogółem		100	100	100	100	100	
podatki i opłaty	[%]	28	25	23	22	20	
podatek od nieruchomości		23	20	19	18	16	3 pkt. proc.

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych opublikowanych w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta i Gminy Swarzędz; <http://bip.swarzedz.eu/index.php?id=57>

¹ <https://pl.wikipedia.org/wiki/Terespol>

² [https://pl.wikipedia.org/wiki/Swarzedz_\(gmina\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/Swarzedz_(gmina))

Wnioski: Zmiana stanu prawnego w zakresie zwolnienia od podatku od nieruchomości miała wpływ na dochody uzyskiwane z tego podatku przez miasto Swarzędz. W 2019 r. spadek udziału podatku od nieruchomości, w relacji do średniego poziomu tego podatku w dochodach ogółem w latach 2016-2018, wyniósł 3 pkt. proc.

Sławków – miasto w województwie śląskim, 7.084 mieszkańców (wg stanu na koniec 2016 r.).³ Najważniejszym atutem gospodarczym Sławkowa jest jego usytuowanie na styku ważnych korytarzy transportowych. Przede wszystkim znajduje się tutaj końcówka Linii Hutniczej Szerokotorowej wraz z czterema terminalami przeładunkowymi:

1. Zespół Terminali Przeładunkowych LHS T1 – Polzug
2. Zespół Terminali Przeładunkowych LHS T2 – Baza Przeładunku Rud Mittal Steel Poland S.A. Oddział Dąbrowa Górnicza
3. Euroterminal – Zespół Terminali Przeładunkowych LHS T3
4. Zespół Terminali Przeładunkowych LHS T4 – Sławków Południowy LHS

Teren Euroterminala znajduje się w Podstrefie Sosnowiecko-Dąbrowskiej Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. Jest to najdalej na zachód wysunięte miejsce w Polsce, do którego sięga kolej szerokotorowa o prześwicie 1520 mm. Dzięki temu Sławków posiada dogodne połączenie kolejowe z Ukrainą, rosyjską koleją transsyberyjską oraz z Chinami. Ponadto w okolicach Sławkowa krzyżują się Paneuropejskie Korytarze Transportowe nr III (Ukraina – Europa Zachodnia) i nr VI (Bałtyk – Adriatyk).

Tabela nr 2: Kształtowanie się podatku od nieruchomości w dochodach ogółem miasta Sławków w latach 2015-2019.

Struktura dochodów							Komentarz spadek udziału podatku od nieruchomości w 2019 r. w relacji do średniego udziału podatku od nieruchomości w dochodach ogółem w latach 2016-2018
	jedn	2015	2016	2017	2018	2019	
dochody ogółem	[zł]	34 099 995	31 694 857	33 103 939	36 281 082	38 404 910	
dochody własne		19 637 563	19 872 089	20 471 309	22 355 101	21 714 574	
podatek od nieruchomości		9 546 080	9 278 969	9 785 201	10 718 312	7 524 090	
w tym:							
od osób prawnych		8 061 616	7 708 969	7 946 914	9 163 555	5 924 340	
od osób fizycznych	1 484 465	1 570 000	1 838 287	1 554 757	1 599 750		
Struktura dochodów							
	jedn	2015	2016	2017	2018	2019	
dochody ogółem	[%]	100	100	100	100	100	10 pkt. proc. osób prawnych
dochody własne		58	63	62	62	57	
podatek od nieruchomości		28	29	30	30	20	
w tym:							
od osób prawnych		24	24	24	25	15	
od osób fizycznych	4	5	6	4	4		

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych opublikowanych w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Sławków; <https://bip.slawkow.pl/bipkod/027>

Wnioski: Zmiana stanu prawnego w zakresie zwolnienia od podatku od nieruchomości miała istotny wpływ na dochody z tego podatku uzyskiwane przez miasto Sławków. W 2019 r. spadek udziału podatku od nieruchomości, w relacji do średniego poziomu tego podatku w dochodach ogółem w latach 2016-2018, wyniósł aż 10 pkt. proc. Zmniejszenie się dochodów z podatku w 2019 r. nastąpiło na skutek niższych płatności dokonanych przez podatników mających osobowość prawną. Wpływy z podatku zapłaconego przez osoby fizyczne były na poziomie zbliżonym do płatności dokonanych w 2018 r.

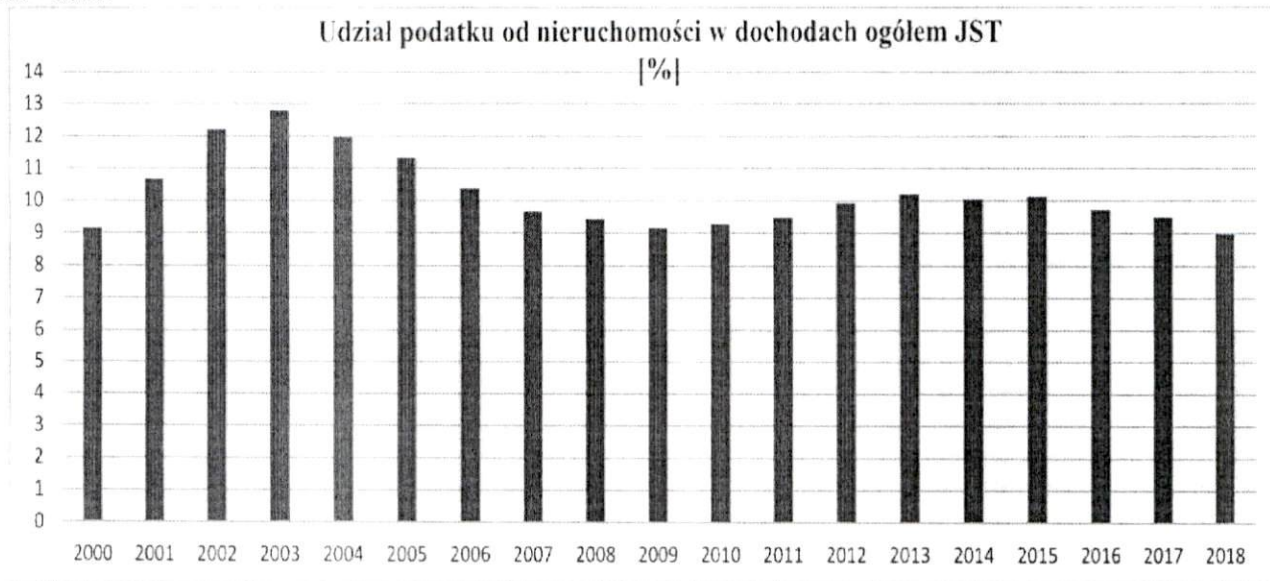
³ [https://pl.wikipedia.org/wiki/Sławków_\(województwo_śląskie\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/Sławków_(województwo_śląskie))

III. Analiza danych makroekonomicznych.

Wnioski:

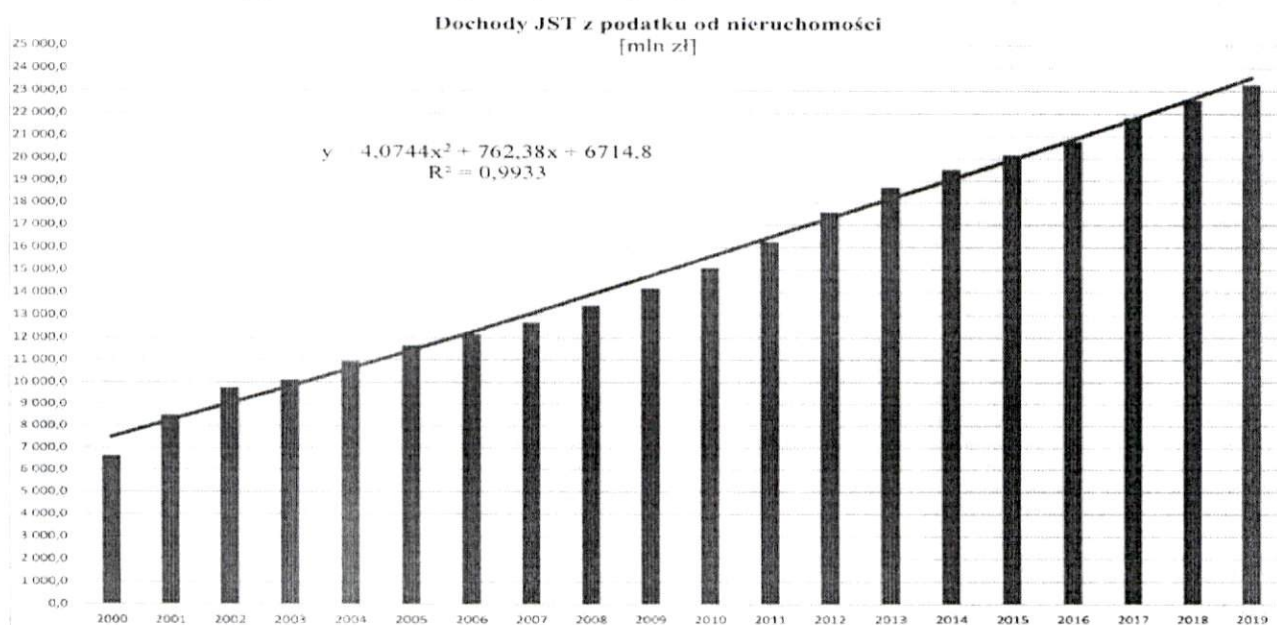
- zmiana przepisu regulującego zwolnienie od podatku od nieruchomości nie miała istotnego wpływu na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego ogółem,
- dochody z podatku od nieruchomości w 2019 r. wzrosły, chociaż ich wysokość była na nieco niższym poziomie niż wskazywał długoterminowy trend (wykres nr 1 i nr 2).

Wykres nr 1: Udział podatku od nieruchomości w dochodach ogółem jednostek samorządu terytorialnego w latach 2000 - 2018.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS zamieszczonych w publikacji: „Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego”.

Wykres nr 2: Dochody jednostek samorządu terytorialnego z podatku od nieruchomości w latach 2000-2019.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS i danych zamieszczonych w „Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego”. Rada Ministrów.



WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-LP-020-152(8)/20

Data wpływu 03.17.20

Przedmiot sprawy: DS. 1120.133.20(2)

L.dz. DS. 1120.133.20(2)

BIURO ANALIZ SEJMOWYCH
KANCELARIA SEJMU

Warszawa, 2 grudnia 2020 r.

BAS-WASiE/WAPM-2595/20

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Zygmunt Frankiewicz)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2019 r. poz. 1028, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

I. Przedmiot projektu ustawy

Projektowana ustawa dokonuje zmiany w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170, ze zmianami; dalej: u.p.lok.) w zakresie zwolnienia od podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli wchodzących w skład infrastruktury kolejowej.

W obecnym stanie prawnym, obowiązującym od 1 stycznia 2017 r., od podatku od nieruchomości zwolnione są grunty, budynki i budowle wchodzące w skład infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów o transporcie kolejowym, która: a) jest udostępniana przewoźnikom kolejowym lub b) jest wykorzystywana do przewozu osób lub c) tworzy linie kolejowe o szerokości torów większej niż 1435 mm (por. art. 7 ust. 1 pkt 1 u.p.lok.). Projektowana ustawa ogranicza to zwolnienie do budynków lub ich części i budowli lub ich części oraz zajętych pod nie gruntów, wchodzących w skład infrastruktury kolejowej, o której mowa w art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1043, ze zmianami), które:

- a) są udostępniane przewoźnikom kolejowym lub
 - b) są wykorzystywane do przewozu osób lub
 - c) tworzą linie kolejowe o szerokości torów większej niż 1435 mm
- z wyłączeniem budynków, budowli i gruntów wchodzących w skład infrastruktury kolejowej, wykorzystywanych na cele inne niż określone w tej ustawie (por. art. 1 projektu).

Tym samym – w przypadku uchwalenia projektowanej ustawy – od podatku od nieruchomości zwolnione byłyby wyłącznie budynki lub ich części, budowle lub ich części oraz zajęte pod nie grunty, jeżeli stanowiłyby element infrastruktury kolejowej i zarazem byłyby wykorzystywane na cele określone w ustawie o transporcie kolejowym. W obecnym stanie prawnym od podatku od nieruchomości zwolnione są grunty, budynki i budowle wchodzące w skład infrastruktury kolejowej, bez względu na to, czy są faktycznie wykorzystywane na cele określone w ustawie o transporcie kolejowym (wystarczy, aby były udostępnione przewoźnikom kolejowym, wykorzystywane do przewozu osób lub tworzyły linie kolejowe o szerokości torów większej niż 1435 mm).

Projektowana ustawa miałaby wejść w życie z dniem 1 stycznia 2021 r. (art. 2 projektu).

II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Kwestie stanowiące przedmiot projektu ustawy nie są regulowane prawem Unii Europejskiej.

III. Analiza projektu ustawy pod kątem prawa Unii Europejskiej

Przedmiot projektu ustawy nie jest regulowany prawem Unii Europejskiej.

IV. Konkluzja

Przedmiot senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Autor:

dr Jacek Kulicki

Specjalista ds. finansów publicznych
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski

Warszawa, 2 grudnia 2020 r.

BAS-WASiE/WAPM-2596/20

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna w sprawie stwierdzenia, czy senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Zygmunt Frankiewicz) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu

Projektowana ustawa dokonuje zmiany w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170, ze zmianami; dalej: u.p.lok.) w zakresie zwolnienia od podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli wchodzących w skład infrastruktury kolejowej.

W obecnym stanie prawnym, obowiązującym od 1 stycznia 2017 r., od podatku od nieruchomości zwolnione są grunty, budynki i budowle wchodzące w skład infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów o transporcie kolejowym, która: a) jest udostępniana przewoźnikom kolejowym lub b) jest wykorzystywana do przewozu osób lub c) tworzy linie kolejowe o szerokości torów większej niż 1435 mm (por. art. 7 ust. 1 pkt 1 u.p.lok.). Projektowana ustawa ogranicza to zwolnienie do budynków lub ich części i budowli lub ich części oraz zajętych pod nie gruntów, wchodzących w skład infrastruktury kolejowej, o której mowa w art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1043, ze zmianami), które:

- a) są udostępniane przewoźnikom kolejowym lub
 - b) są wykorzystywane do przewozu osób lub
 - c) tworzą linie kolejowe o szerokości torów większej niż 1435 mm
- z wyłączeniem budynków, budowli i gruntów wchodzących w skład infrastruktury kolejowej, wykorzystywanych na cele inne niż określone w tej ustawie (por. art. 1 projektu).

Tym samym – w przypadku uchwalenia projektowanej ustawy – od podatku od nieruchomości zwolnione byłyby wyłącznie budynki lub ich części, budowle lub ich części oraz zajęte pod nie grunty, jeżeli stanowiłyby element infrastruktury kolejowej i zarazem byłyby wykorzystywane na cele określone w ustawie o transporcie kolejowym. W obecnym stanie prawnym od podatku od nieruchomości zwolnione są grunty, budynki i budowle wchodzące w skład

infrastruktury kolejowej, bez względu na to, czy są faktycznie wykorzystywane na cele określone w ustawie o transporcie kolejowym (wystarczy, aby były udostępnione przewoźnikom kolejowym, wykorzystywane do przewozu osób lub tworzyły linie kolejowe o szerokości torów większej niż 1435 mm).

Projektowana ustawa miałyby wejść w życie z dniem 1 stycznia 2021 r.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie zawiera przepisów, które mają na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej. Projekt nie stanowi projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

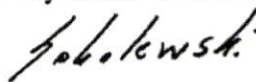
Autor:

dr Jacek Kulicki

Specjalista ds. finansów publicznych
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski



SĄD NAJWYŻSZY
Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

BSA III-021-375/20

SEKRETARIAT Z CY SZEFA KS
L.dz. DS. 175.148.20
21.12.2020
Data wpływu

Warszawa, dnia 19 grudnia 2020 r.

Pan

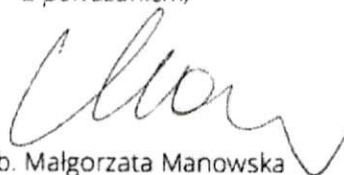
Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 7 grudnia 2020r., SPS-WP-020-152(6)/20, uprzejmie informuję, że Sąd Najwyższy działając na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 825) nie zgłasza uwag do *senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, albowiem projektowany akt prawny nie jest aktem normatywnym na podstawie którego orzekają i funkcjonują sądy, jak również nie ma on wpływu na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego.

Z poważaniem,


dr hab. Małgorzata Manowska

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. PS-UP-020-152(6)/20

Data wpływu 22.12.20

DS 145 50 2021
27. 01. 2021

Warszawa,

4 stycznia 2021 r.

DP-IV-MJ-024-605/20

SEKRETARIAT SZEFA ISQ

L.dz. 26. 01. 2021

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-WP.020.152.11.2020

Data wpływu 27. 01. 21

Pani

Agnieszka Kaczmarek

Szef Kancelarii Sejmu

Szanowna Pani

W nawiązaniu do pisma z dnia 7 grudnia 2020 r. (znak: SPS-WP-020-152(6)/20) dotyczącego senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, uprzejmie informuję, że Narodowy Bank Polski nie zgłasza uwag do powyższego dokumentu.

Z poważaniem





MINISTER INFRASTRUKTURY

Warszawa, dnia 21 stycznia 2021 r.

Znak sprawy: DTK-3.0212.8.2020

Pan

Janusz Chwierut

Prezydent

Miasta Oświęcimia

Szanowny Panie Prezydencie,

w odpowiedzi na pismo z dnia 8 grudnia 2020 r. znak FP.3110.38.2020.I w sprawie podjęcia pilnej nowelizacji ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych przez zmianę treści art. 7 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy i ograniczenie tym samym możliwości wyłączenia spod opodatkowania podatkiem od nieruchomości gruntów rozumianych jako całe działki ewidencyjne, na których znajdują się elementy infrastruktury kolejowej, przekazuję poniższe stanowisko.

Powyższy problem w ocenie Ministerstwa Infrastruktury wynika z niekorzystnej dla organów podatkowych interpretacji podatkowej przepisów art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, która pojawiła w orzecznictwie sądów administracyjnych. Powyższe spowodowało również wystąpienia przez przedstawicieli organizacji samorządowych do Ministerstwa Infrastruktury w sprawie analizy przepisów art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, w toku której ujawniono pewną niekonsekwencję w brzmieniu ww. przepisu i brak spójności z ustawą z dnia 28 marca 2020 r. o transporcie kolejowym w zakresie definiowania infrastruktury "udostępnianej". Warto nadmienić, że interpretacja sądowo-administracyjna pojęcia infrastruktury kolejowej udostępnianej przewoźnikom kolejowym pomija „udostępnianie” infrastruktury kolejowej określone w ustawie z dnia 28 marca 2020 r. o transporcie kolejowym, pomimo, iż w polskim systemie prawnym jedynie ww. ustawa reguluje kwestie dotyczące infrastruktury kolejowej, zarządzania ją i jej udostępniania. Dodatkowo należy zauważyć, że Ministerstwo Infrastruktury dokonało również analizy historycznej w zakresie obowiązywania zwolnienia z opodatkowania podatkiem od nieruchomości gruntów zajętych pod infrastrukturę kolejową. Z powyższej analizy wynika, że zwolnienia dotyczące infrastruktury kolejowej były od początku obowiązywania ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, również przed zmianą ustawy o transporcie kolejowym z 2016 roku. Wcześniej zwolnieniu podlegały „budowle wchodzące w skład infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów o transporcie kolejowym oraz zajęte pod nie grunty”. Do 1 stycznia 2007 r. zwolnione były „budowle kolejowe stanowiące całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami, służące do ruchu pojazdów kolejowych, organizacji i sterowania tym ruchem, umożliwiające dokonywanie przewozów osób lub rzeczy - wykorzystywane wyłącznie na potrzeby publicznego transportu kolejowego, a także zajęte pod nie grunty”. Natomiast od 30 stycznia 1991 r. do 1 stycznia 2003 r. ze zwolnienia korzystały „budowle wykorzystywane wyłącznie na potrzeby publicznego transportu kolejowego i zajęte pod nie grunty”. Zwolnione są cały czas te same (w wymiarze legalnym) „grunty kolejowe”, ale z uwagi na wdrożenie dyrektywy 2012/34/UE zmieniła się nomenklatura. Będące wynikiem analizy Ministerstwa Infrastruktury propozycje zmian prawnych były omawiane w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. W dniu 23 października 2020 r. zgodnie z uzgodnieniami Zespołu do Spraw Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska KWRiST, Ministerstwo Infrastruktury przekazało tego samego dnia propozycje zmian ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych na adres poczty elektronicznej KWRiST. Propozycje wypracowane przez Ministerstwo Infrastruktury mają charakter stanowiska „roboczego” i zostały

przygotowane przy udziale strony samorządowej oraz przedstawicieli Ministerstwa Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej w odpowiedzi na zgłoszenia jednostek samorządu terytorialnego dotyczące problemu nadużywania zwolnienia z opodatkowania podatkiem od nieruchomości gruntów, na których znajduje się infrastruktura kolejowa, w przypadku infrastruktury wykorzystywanej do celów własnych przedsiębiorców zajmujących się działalnością gospodarczą inną niż działalność *stricto* kolejowa. Rozwiązania zaproponowane przez Ministerstwo Infrastruktury jako zmiany w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, w ocenie Ministerstwa Infrastruktury rozwiązują problem sygnalizowany przez stronę samorządową i zapobiegają unikaniu opodatkowania przez przedsiębiorców nie działających na rynku kolejowym.

Jednocześnie przedstawiciele strony samorządowej w KWRIŚT zaproponowali negatywne zaopiniowanie propozycji MI i dopracowanie zmian w ramach senackiej inicjatywy ustawodawczej zgłoszonej w dniu 28 października 2020 r. przez Senatora RP Zygmunta Frankiewicza i grupę senatorów którzy przedłożyli projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (druk senacki nr 247). Pierwsze czytanie projektu odbyło się w dniu 24 listopada 2020 r. na posiedzeniu wspólnym Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Komisji Infrastruktury oraz Komisji Ustawodawczej. Następnie Senat RP dnia 27 listopada 2020 r. podjął uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Przekazanie uchwały do Sejmu nastąpiło 28 listopada 2020 r. Powyższy projekt ustawy został skierowany do konsultacji w dniu 3 grudnia 2020 r. do PG, NBP, KRBR, KRDP, FZZ, NSZZ"Ś", OPZZ, Lewiatan, BCC, ZRP, PRP, ZPP, KIG, RMIŚP, RDS i SN. Ministerstwo Infrastruktury oczekuje na rozstrzygnięcie losów senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Propozycje senackiego projektu ustawy zostały krytycznie ocenione przez Ministerstwo Infrastruktury, ponieważ nie rozwiązują problemu wskazywanego przez samorządy, nie doprecyzowują przepisów art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych odnosząc się do nomenklatury zgodnej z ustawą z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, w szczególności w kontekście wątpliwości w orzecznictwie dotyczących „udostępniania”, a tym samym nie wydaje się aby realizowały zapewnienie uszczelnienia systemu podatkowego i mogą nadal powodować możliwość korzystania ze zwolnienia z opodatkowania podatkiem od nieruchomości, z którego będą korzystały podmioty nieuprawnione, ponieważ nie prowadzą działalności kolejowej. W opinii Ministra Infrastruktury projekt senacki wymaga dopracowania pod względem merytorycznym i legislacyjnym. Ministerstwo Infrastruktury oczekuje na kontynuację prac parlamentarnych nad senackim projektem ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Opinię do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych przedstawił również Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, w piśmie z 18 listopada 2020 r. znak: PŚ2.8401.11.2020, w którym pozytywnie zaopiniował kierunek zmian zaproponowanych przez Senat RP.

Ministerstwo Infrastruktury podczas posiedzenia plenarnego Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 25 listopada 2020 r. wyraziło gotowość do dalszych prac nad zmianami ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, z uwzględnieniem propozycji wypracowanych w Ministerstwie Infrastruktury.

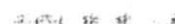
Z poważaniem

Z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Dokument podpisany elektronicznie przez:

Andrzej Bittel

Sekretarz Stanu





Warszawa, dnia 21 grudnia 2020 r.

MINISTERSTWO FINANSÓW
Departament Podatków Sektorowych,
Lokalnych oraz Podatku od Gier

PS2.844.174.2020

Pan
Janusz Chwierut
Prezydent Miasta Oświęcim
Urząd Miasta Oświęcim
ul. Zaborska 2
32-600 Oświęcim

W związku z pismem z 8 grudnia 2020 r. znak FP.3110.38.2020.1 w sprawie nowelizacji ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170), dalej: u.p.o.l., w zakresie art. 7 ust. 1 pkt 1, Ministerstwo Finansów dziękuje za przedstawione informacje nt. stosowania tego przepisu i jednocześnie przedstawia poniższe wyjaśnienia.

I. Zmiany w zakresie opodatkowania podatkiem od nieruchomości, w efekcie których nastąpiło rozszerzenie stosowania zwolnienia z tego podatku dla infrastruktury kolejowej, wprowadzone zostały od 1 stycznia 2017 r. ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1923), dalej: ustawa zmieniająca. Projekt tej ustawy, wraz z OSR, został przygotowany i był procedowany przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa.

Natomiast Minister Finansów w trakcie procesu legislacyjnego dotyczącego tej ustawy wskazywał na przewidywane rozszerzenie zakresu zwolnienia z podatku od nieruchomości dla infrastruktury kolejowej oraz związane z tym skutki dla budżetów gmin. Należy zauważyć również, że projekt ustawy zmieniającej został zaopiniowany pozytywnie przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.

Przewidywany przez resort finansów skutek wprowadzenia projektowanych przepisów polegający na zwolnieniu z opodatkowania gruntów rozumianych jako całe działki ewidencyjne, na których znajdują się budynki i budowle infrastruktury kolejowej wchodzące w skład infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów ustawy o transporcie kolejowym, która jest udostępniana przewoźnikom kolejowym, został następnie potwierdzony i ugruntowany w orzecznictwie sądowym.

W ocenie projektodawcy natomiast celem nowelizacji przepisów ustawy dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1043, z późn.zm.), dalej: u.t.k., dokonanej ww. ustawą zmieniającą, było wdrożenie do krajowego porządku prawnego postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. Urz. UE L 343 z 14.12.2012, str. 32), dalej: dyrektywa 2012/34/UE.

Ministerstwo Infrastruktury wskazało, że określony w art. 4 pkt 1 u.t.k. w brzmieniu nadanym ustawą zmieniającą, zakres przedmiotowy definicji infrastruktury jest zgodny z definicją przyjętą w dyrektywie 2012/34/UE. Natomiast zmiany wprowadzone w art. 7 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. miały na celu dostosowanie do pojęć zastosowanych w u.t.k.



Ponadto, Ministerstwo Infrastruktury wyjaśniło, że dyrektywa 2012/34/UE nakłada na państwa członkowskie UE ogólną odpowiedzialność za rozwój infrastruktury kolejowej, w tym również za jej finansowanie w określony sposób i w określonym zakresie. Formułowanie i wdrażanie przez państwa członkowskie strategii rozwoju infrastruktury kolejowej jest powiązane również z koniecznością zapewnienia jej finansowania.

Ustanowiony uchwałą nr 7/2018 Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2018 roku program wieloletni „Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku” zapewnia wypełnienie zobowiązań wynikających z dyrektywy 2012/34/UE, w tym w kontekście obowiązku zbilansowania działalności zarządców infrastruktury kolejowej. Program ten nie kwalifikuje kosztów podatku od nieruchomości jako kosztów objętych finansowaniem ze środków publicznych.

Wobec powyższego, w związku z wystąpieniem organu podatkowego, dotyczącym omawianej kwestii, Ministerstwo Infrastruktury w 2019 r. wskazało, że nie planuje i nie popiera wprowadzenia do u.p.o.l. zmian art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a-c, w tym również w zakresie wykluczenia zwolnienia od opodatkowania całych działek ewidencyjnych.

Następnie, mając na uwadze wpływające liczne wystąpienia strony samorządowej i wskazywane przez nią skutki finansowe wejścia w życie zmian w opodatkowaniu infrastruktury kolejowej, Ministerstwo Infrastruktury, w 2020 r., podjęło się analizy tej kwestii i współpracy z samorządami, w celu wypracowania rozwiązań mających doprecyzować zakres zwolnienia z podatku od nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. Zmiany te mają przeciwdziałać uszczupleniu wpływów z podatku od nieruchomości do budżetów gmin z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości całych działek ewidencyjnych, na których znajdują się elementy infrastruktury kolejowej.

W dniu 23 października 2020 r. Ministerstwo Infrastruktury przesłało do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Był on przedmiotem dyskusji na posiedzeniach zespołu roboczego powołanego w ramach KWRiST oraz Zespołów tej Komisji: ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska i ds. Systemu Finansów Publicznych. Projekt ma nadal charakter roboczy. W opinii Ministra Infrastruktury proponowane przez MI rozwiązania precyzują przepis art. 7 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. i rozwiązują problem nienależnego zwolnienia z opodatkowania podatkiem od nieruchomości.

II. Odnosząc się do poruszonej w wystąpieniu kwestii podejmowania przez niektórych przedsiębiorców *działań w kierunku scalania działek, tak aby działka, na której znajduje się infrastruktura kolejowa miała jak największą powierzchnię i w konsekwencji jak największa powierzchnia była zwolniona z opodatkowania*, należy wskazać, że tego typu sytuacje należy rozważyć w kontekście możliwości zastosowania rozwiązań uregulowanych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, z późn.zm.), w zakresie przeciwdziałania unikaniu opodatkowania. Przepisy Ordynacji podatkowej umożliwiają zastosowanie klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania i wydanie decyzji z zastosowaniem art. 119a tej ustawy.

Zgodnie z treścią art. 119a § 1 Ordynacji podatkowej czynność, której głównym lub jednym z głównych celów dokonania, było osiągnięcie korzyści podatkowej sprzecznej w danych okolicznościach z przedmiotem lub celem ustawy podatkowej lub jej przepisu, a sposób działania był sztuczny, jest unikaniem opodatkowania.

Możliwość zastosowania klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania uwarunkowana jest zatem wystąpieniem ściśle określonych przesłanek, do których należą:

- osiągnięcie korzyści podatkowej, która była głównym lub jednym z głównych celów dokonania czynności,
- sprzeczność korzyści podatkowej w danych okolicznościach z przedmiotem lub celem ustawy podatkowej lub jej przepisu oraz
- sztuczność sposobu działania.

Stosownie do art. 119c § 1 Ordynacji podatkowej, sposób działania nie jest sztuczny, jeżeli na podstawie istniejących okoliczności należy przyjąć, że podmiot działający rozsądnie i kierujący się zgodnymi z prawem celami zastosowałby ten sposób działania w dominującej mierze z uzasadnionych przyczyn ekonomicznych. Do przyczyn, o których mowa w zdaniu pierwszym, nie zalicza się celu osiągnięcia korzyści podatkowej sprzecznej z przedmiotem lub celem ustawy podatkowej lub jej przepisu.

Szef Krajowej Administracji Skarbowej wszczyna postępowanie podatkowe lub, w drodze postanowienia, w całości lub w części na wniosek organu podatkowego przejmuje do dalszego prowadzenia postępowanie podatkowe, kontrolę podatkową lub kontrolę celno-skarbową, jeżeli w sprawach:

- 1) określenia lub ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego,
- 2) określenia wysokości straty podatkowej,
- 3) stwierdzenia nadpłaty lub określenia wysokości nadpłaty albo zwrotu podatku,
- 4) odpowiedzialności płatnika za podatek niepobrany lub pobrany a niewpłacony, oraz odpowiedzialności podatnika za podatek niepobrany przez płatnika,
- 5) o zakresie odpowiedzialności lub uprawnień spadkobiercy

- może być wydana decyzja z zastosowaniem art. 119a (art. 119g § 1 Ordynacji podatkowej).

W przypadku podatków, do których ustalania lub określania uprawnieni są wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta lub marszałek województwa, Szef Krajowej Administracji Skarbowej na wniosek właściwego organu podatkowego może wyłącznie przejąć postępowanie podatkowe (art. 119g § 2 Ordynacji podatkowej).

Działanie polegające na scalaniu działek ewidencyjnych, w sytuacji, gdy tylko na jednej z nich znajdują się elementy infrastruktury kolejowej, w efekcie którego miałyby nastąpić zwolnienie z podatku od nieruchomości większej powierzchni gruntów, nie wyklucza zastosowania klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania i wydania decyzji z zastosowaniem art. 119a Ordynacji podatkowej. Zasadność podjęcia postępowania w konkretnej i indywidualnej sprawie podlega ocenie, uprawnionych na podstawie Ordynacji podatkowej, organów podatkowych.

III. W zakresie senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych należy wskazać, że Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej przedstawił opinię do tego projektu w piśmie z 18 listopada 2020 r. znak: PS2.8401.11.2020, w którym pozytywnie zaopiniował kierunek zmian zaproponowanych przez Senat RP.

Link do strony z dokumentem:

[Senat Rzeczypospolitej Polskiej / Prace / Proces legislacyjny w Senacie / inicjatywy ustawodawcze](#)

Justyna Przekopiak
Dyrektor Departamentu Podatków Sektorowych,
Lokalnych oraz Podatku od Gier
w Ministerstwie Finansów

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Interpelacja nr 16557

do ministra finansów, ministra infrastruktury
w sprawie nowelizacji ustawy o podatkach i opłatach lokalnych

Zgłaszający: Marek Sowa, Dorota Niedziela, Konrad Fryszak, Witold Zembaczyński, Krzysztof Truskolaski, Arkadiusz Marchewka

Data wpływu: 14-12-2020

Szanowny Panie Ministrze!

Samorządy od dłuższego czasu apelują o podjęcie pilnych działań legislacyjnych dotyczących nowelizacji ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych poprzez zmianę treści art. 7 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy i ograniczenie tym samym możliwości wyłączania spod opodatkowania podatkiem od nieruchomości gruntów rozumianych jako całe działki ewidencyjne, na których znajdują się elementy infrastruktury kolejowej.

Pod koniec 2016 roku znowelizowano brzmienie art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. I tak do 31 grudnia 2016 r. z podatku od nieruchomości zwolnione były: budowle wchodzące w skład infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów o transporcie kolejowym oraz zajęte pod nie grunty, jeżeli:

- j) zarządca infrastruktury był obowiązany do jej udostępniania licencjonowanym przewoźnikom kolejowym, lub
- k) były przeznaczone wyłącznie do przewozu osób, wykonywanego przez przewoźnika kolejowego, który równocześnie zarządzał tą infrastrukturą bez udostępniania jej innym przewoźnikom, lub
- l) tworzyły linie kolejowe o szerokości torów większej niż 1435 mm.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 7 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy od 1 stycznia 2017 r. ze zwolnienia z podatku od nieruchomości korzystają grunty, budynki i budowle wchodzące w skład infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów o transporcie kolejowym, która:

- a. jest udostępniana przewoźnikom kolejowym lub
- b. jest wykorzystywana do przewozu osób, lub
- c. tworzy linie kolejowe o szerokości torów większej niż 1435 mm.

Ustawa zmieniająca wyżej cytowane przepisy wprowadziła ponadto do ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym nową definicję infrastruktury kolejowej, a wykaz elementów tej infrastruktury został określony w załączniku nr 1 do ww. ustawy. Zalicza się do niej m.in.: tory kolejowe, obrotnice i przesuwnice; podtorze, obiekty inżynierskie (mosty, wiadukty, przepusty i inne konstrukcje mostowe, tunele, przejścia nad i pod torami, mury oporowe i umocnienia skarp), nastawnie, urządzenia sterowania ruchem kolejowym, budynki, w których takie urządzenia lub instalacje się znajdują, a także grunty oznaczone jako działki ewidencyjne, na których znajdują się elementy wymienione w pkt 1-11 załącznika.

Konsekwencją tak funkcjonujących zapisów jest regulacja prowadząca do absurdalnych sytuacji, w wyniku których ze zwolnienia korzystają całe działki ewidencyjne, które ani faktycznie, ani potencjalnie nie są związane z transportem kolejowym, a jedynie w niewielkiej części zajęte są pod infrastrukturę kolejową. Nielogiczność obecnego zwolnienia polega na tym, że zwalniane są całe (kilkunastohektarowe) działki, na których posadowiony jest choćby fragment infrastruktury kolejowej, np. tory. Dzieje się tak nawet wówczas, gdy na działkach tych, oprócz wspomnianych torów, znajdują się także inne obiekty: zakłady produkcyjne, blura, hale, sklepy, magazyny itp. wykorzystywane do prowadzenia działalności w ogóle niezwiązanej z branżą transportową i kolejową. Obecnie ze zwolnienia korzystają nie

tyko podmioty, których główną działalnością jest transport kolejowy (np. spółki PKP), ale także inni przedsiębiorcy prowadzący różnorodną działalność gospodarczą, wykorzystujący swoją prywatną infrastrukturę kolejową, która jednocześnie udostępniana jest przewoźnikom krajowym w celu np. dostarczenia materiałów i surowców niezbędnych do procesu produkcyjnego. Skutkiem obecnego stanu prawnego wynikającego z ustawy o transporcie kolejowym oraz ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jest to, iż praktycznie każdy podatnik podatku od nieruchomości posiadający na swoim terenie bocznice kolejową czy tory kolejowe, pod warunkiem ich udostępniania, może podejmować działania prowadzące do radykalnego obniżania zobowiązań podatkowych z tytułu podatku od nieruchomości poprzez wyłączenie z opodatkowania nie tylko części gruntów zajętych pod infrastrukturę kolejową, ale całych działek ewidencyjnych, na których ta infrastruktura się znajduje.

Jak podnoszą samorządowcy, roczne ubytki dochodów budżetu gmin na dzień dzisiejszy z tego tytułu sięgają niejednokrotnie kilku milionów złotych, a ugruntowana już jednolita linia orzecznicza prowadzi do wniosku, że prawidłowe jest zwolnienie z opodatkowania całych działek niezależnie od tego, jaką ich część zajmuje infrastruktura kolejowa. Należy również zaznaczyć, że wyżej wspomniana ustawa daje także możliwość składania korekt deklaracji podatkowych od 2017 r.

Ponadto z informacji i sygnałów organizacji sektora samorządowego wynika, iż pozytywna dla podatników linia orzecznicza pozwalająca na zwolnienie z opodatkowania całych działek ewidencyjnych zachęca firmy do podejmowania działań w kierunku scalania działek, tak aby działka, na której znajduje się infrastruktura kolejowa, miała jak największą powierzchnię i w konsekwencji jak największa powierzchnia była zwolniona z opodatkowania. Takie działania oraz jednoczesna bezczynność aparatu państwa czy też przeciąganie w czasie prac związanych z poprawą zapisu w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych w najbliższym czasie doprowadzić może do tego, że firmy posiadające infrastrukturę kolejową będą sukcesywnie zwiększać powierzchnię gruntów podlegających zwolnieniom podatkowym, co spowoduje ogromne straty w budżetach poszczególnych samorządów.

Orzecznictwo sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego, jest jednoznaczne i niekorzystne dla samorządów. Nie pozostawia ono złudzeń co do tego, iż treść przepisów regulujących zwolnienie należy odczytywać, biorąc pod uwagę literalne brzmienie poszczególnych kwestii, a nie intencje autorów wprowadzonych zmian. Z tego też względu zmiana brzmienia art. 7 w ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jest uzasadniona i oczekiwana przez samorządy, aby zapobiec dalszej utracie znacznych wpływów z tytułu podatków.

Opisywany powyżej problem od dłuższego czasu znany jest organom centralnym państwa polskiego, o czym świadczą liczne pisma i wystąpienia wójtów, burmistrzów i prezydentów poszczególnych miast. Pomimo apeli o zmianę prawa i ograniczenie możliwości korzystania z nadmiernego zwalniania od podatku od nieruchomości sporych obszarów gruntów będących w posiadaniu podmiotów posiadających na swoim terenie elementy infrastruktury kolejowej do dnia dzisiejszego nie podjęto żadnych skutecznych działań służących zmianie niesprawiedliwych i krzywdzących dla samorządów oraz społeczności lokalnej regulacji prawnych.

W związku z powyższym zwracamy się do Pana Ministra z prośbą o odpowiedź na pytania:

1. Czy Ministerstwo podjęło działania legislacyjne zmierzające do zmiany wyżej wymienionych, niekorzystnych dla samorządów przepisów?
2. Jeżeli tak, to kiedy zostaną wprowadzone?
3. Jeżeli nie, to czy planowane jest wprowadzenie zmian w ww. ustawie?
4. Czy Ministerstwo planuje zrekompensowanie poniesionych strat przez JST z tytułu utraconych dochodów

związanych z nowelizacją ustawy w 2016 r.?

Z poważaniem



Warszawa, dnia 29 grudnia 2020 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW,
FUNDUSZY I POLITYKI REGIONALNEJ**

PS2.054.30.2020

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu RP

Szanowna Pani Marszałek,

odpowiadając na interpelację numer 16557 posłów: Marka Sowy, Doroty Niedzieli, Konrada Fryszta, Witolda Zembaczyńskiego, Krzysztofa Truskolaskiego i Arkadiusza Marchewki, w sprawie nowelizacji ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, przekazuję poniższe wyjaśnienia.

Zmiany w zakresie podatku od nieruchomości, w efekcie których nastąpiło rozszerzenie stosowania zwolnienia z tego podatku dla infrastruktury kolejowej, wprowadzone zostały od 1 stycznia 2017 r. ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1923), dalej: ustawa zmieniająca. Projekt tej ustawy, wraz z OSR, został przygotowany i był procedowany przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa.

Natomiast Minister Finansów od samego początku procesu legislacyjnego dotyczącego tej ustawy był przeciwny projektowanym w niej zmianom dotyczącym art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170), dalej: u.p.o.l. i wskazywał na przewidywane rozszerzenie zakresu zwolnienia z podatku od nieruchomości dla infrastruktury kolejowej oraz związane z tym skutki dla budżetów gmin.

Niemniej projekt ustawy zmieniającej został zaopiniowany pozytywnie przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, która nie zgłosiła uwag co do projektowanych regulacji i ich wpływu na finanse gmin.

Po wejściu w życie zmienionych przepisów ukształtowała się linia orzecznicza sądów administracyjnych, która potwierdziła przewidywania resortu finansów i ugruntowała pogląd, że zwolnieniu na gruncie art. 7 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. podlega powierzchnia całej działki ewidencyjnej, nawet jeżeli tylko w części jest zajęta przez infrastrukturę kolejową (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31 stycznia 2019 r. sygn. akt II FSK 3032/18 oraz z 5 sierpnia 2020 r. sygn. akt II FSK 1438/18).

W ocenie projektodawcy natomiast celem nowelizacji przepisów ustawy dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1043, z późn.zm.), dalej: u.t.k., dokonanej ww. ustawą zmieniającą, było wdrożenie do krajowego porządku prawnego postanowień dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. Urz. UE L 343 z 14.12.2012, str. 32).



Po wejściu w życie zmienionych regulacji, analizowane były sygnały od samorządów o skutkach nowelizacji u.p.o.l. dokonanej ustawą zmieniającą. Następnie Minister Finansów, przekazując 14 września 2017 r. do Ministra Infrastruktury i Budownictwa otrzymane za pośrednictwem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wystąpienie organu podatkowego w sprawie dokonania zmian legislacyjnych w zakresie zwolnienia z podatku od nieruchomości działek ewidencyjnych związanych z infrastrukturą kolejową, wskazał na zasadność rozważenia nowelizacji przepisów ustawy o transporcie kolejowym i przywrócenie stanu prawnego sprzed zmian wprowadzonych ustawą zmieniającą. Inicjatywa Ministra Infrastruktury w tym zakresie jest uzasadniona tym, że prowadził on prace legislacyjne związane z projektem ustawy zmieniającej, jak również kieruje działem administracji rządowej – transport. Niemniej, Ministerstwo Infrastruktury w 2019 r. wskazało, że nie planuje i nie popiera wprowadzenia do u.p.o.l. zmian w art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a-c, w tym również w zakresie wykluczenia zwolnienia od opodatkowania całych działek ewidencyjnych.

Niemniej, mając na uwadze wpływające wystąpienia strony samorządowej i wskazywane przez nią skutki, finansowe wejścia w życie zmian w opodatkowaniu infrastruktury kolejowej, Ministerstwo Infrastruktury, w 2020 r., podjęło się analizy tej kwestii i współpracy z samorządami, w celu wypracowania rozwiązań mających doprecyzować zakres zwolnienia z podatku od nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. Zmiany te mają przeciwdziałać uszczupleniu wpływów z podatku od nieruchomości do budżetów gmin z tytułu zwolnienia z podatku od nieruchomości całych działek ewidencyjnych, na których znajdują się elementy infrastruktury kolejowej.

W dniu 23 października 2020 r. Ministerstwo Infrastruktury przesłało do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Był on przedmiotem dyskusji na posiedzeniach zespołu roboczego powołanego w ramach KWRiST oraz Zespołów tej Komisji: ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska i ds. Systemu Finansów Publicznych. W opinii Ministra Infrastruktury zaproponowane rozwiązania precyzują przepis art. 7 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. i rozwiązują problem nienależnego zwolnienia z opodatkowania podatkiem od nieruchomości.

Projekt ma nadal charakter roboczy. Na obecną chwilę nie jest jeszcze znany ostateczny kształt propozycji zmiany art. 7 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l. Z uwagi na powyższe nie jest możliwe wypowiedzianie się na temat konkretnych rozwiązań oraz terminu ich wprowadzenia.

Należy również zauważyć, że 28 października 2020 r. w Senacie RP został złożony *projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych* (druk senacki nr 247). Zgodnie z uzasadnieniem do projektu, celem nowelizacji jest doprecyzowanie przepisów określających zakres zwolnienia od podatku od nieruchomości, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 u.p.o.l., w części dotyczącej zwolnienia od podatku gruntów kolejowych.

Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej przedstawił opinię do tego projektu w piśmie z 18 listopada 2020 r. znak: PS2.8401.11.2020, w której pozytywnie zaopiniował kierunek zmian zaproponowanych przez Senat RP.

W dniu 27 listopada 2020 r. Senat RP podjął uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu RP projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Przekazanie uchwały do Sejmu nastąpiło 28 listopada 2020 r. Prace nad ustawą nie zostały jeszcze rozpoczęte.

Odnosząc się natomiast do wskazanych w interpelacji obaw dotyczących potencjalnego scalania, przez firmy posiadające infrastrukturę kolejową, działek ewidencyjnych, w sytuacji, gdy tylko na jednej z nich znajdują się elementy infrastruktury kolejowej, w efekcie czego miałyby nastąpić

zwolnienie z podatku od nieruchomości większej powierzchni gruntów, należy wskazać, że działanie takie nie wyklucza zastosowania klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania i wydania decyzji z zastosowaniem art. 119a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, z późn.zm.).

Możliwość zastosowania klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania uwarunkowana jest wystąpieniem ściśle określonych przesłanek, do których należą:

- osiągnięcie korzyści podatkowej, która była głównym lub jednym z głównych celów dokonania czynności,
- sprzeczność korzyści podatkowej w danych okolicznościach z przedmiotem lub celem ustawy podatkowej lub jej przepisu oraz
- sztuczność sposobu działania.

Zasadność podjęcia postępowania w konkretnej i indywidualnej sprawie podlega ocenie uprawnionych na podstawie Ordynacji podatkowej, organów podatkowych.

Z upoważnienia Ministra Finansów,
Funduszy i Polityki Regionalnej
PODSEKRETARZ STANU
w Ministerstwie Finansów

Jan Sarnowski

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/



MINISTER INFRASTRUKTURY

Warszawa, dnia 30 grudnia 2020 r.

Znak sprawy: DTK-3.054.6.2020

Szanowna Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

w odpowiedzi na interpelację numer 16557 z dnia 18 grudnia 2020 r. Posła Marka Sowy oraz grupy posłów w sprawie podjęcia pilnych działań legislacyjnych dotyczących nowelizacji ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych przez zmianę treści art. 7 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy i ograniczenie tym samym możliwości wyłączenia spod opodatkowania podatkiem od nieruchomości gruntów rozumianych jako całe działki ewidencyjne, na których znajdują się elementy infrastruktury kolejowej, przekazuję poniższe stanowisko odnośnie przedstawionych pytań.

Czy Ministerstwo podjęło działania legislacyjne zmierzające do zmiany wyżej wymienionych, niekorzystnych dla samorządów przepisów? Jeżeli tak, to kiedy zostaną wprowadzone? Jeżeli nie, to czy planowane jest wprowadzenie zmian w ww. ustawie?

Problematyka zwolnienia z opodatkowania podatkiem od nieruchomości gruntów zajętych pod infrastrukturę kolejową była sygnalizowana przez przedstawicieli organizacji samorządowych w ramach prac Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Powyższy problem wynika z niekorzystnej dla organów podatkowych interpretacji podatkowej przepisów art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, która pojawiła w orzecznictwie sądów administracyjnych. Wyżej wspomniana kwestia spowodowała zwrócenie się przez przedstawicieli organizacji samorządowych do Ministerstwa Infrastruktury w sprawie analizy przepisów art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, w toku której wynikła pewna niekonsekwencja w brzmieniu ww. przepisu i braku spójności z ustawą z dnia 28 marca 2020 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1043 z późn. zm.) w zakresie definiowania infrastruktury "udostępnianej". Rezultatem powyższej analizy Ministerstwa Infrastruktury było podjęcie prac w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Dodatkowo należy nadmienić, że Ministerstwo Infrastruktury dokonało również analizy historycznej w zakresie obowiązywania zwolnienia z opodatkowania podatkiem od nieruchomości gruntów zajętych pod infrastrukturę kolejową i zaproponowało brzmienie art. 7 ust. 1 pkt 1, 1a, 1b, 1c ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. Następnie w dniu 23 października 2020 r. zgodnie z uzgodnieniami Zespołu do Spraw Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska KWRiST, Ministerstwo Infrastruktury przekazało tego samego dnia projekt ustawy o podatkach i opłatach lokalnych na adres poczty elektronicznej KWRiST.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wypracowany przez Ministerstwo Infrastruktury ma charakter roboczy i nadal podlega omawianiu w ramach prac Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Powyższy projekt ustawy został przygotowany w Ministerstwie Infrastruktury w odpowiedzi na zgłoszenia jednostek samorządu terytorialnego dotyczące problemu nadużywania zwolnienia z opodatkowania podatkiem od nieruchomości gruntów, na których znajduje się infrastruktura

kolejowa, w przypadku infrastruktury wykorzystywanej do celów własnych przedsiębiorców zajmujących się działalnością gospodarczą inną niż działalność *stricto* kolejowa. W ramach omawiania problemu na Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego powołany został zespół roboczy, w którego pracach uczestniczyli przedstawiciele strony samorządowej, przedstawiciele Ministra Infrastruktury i przedstawiciele Ministra Finansów. Proponowane zmiany w projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wskazywały wprowadzenie ich od 1 stycznia 2021 r.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że w dniu 28 października 2020 r. w Senacie RP z inicjatywy Pana Zygmunta Frankiewicza Senatora Rzeczypospolitej Polskiej i grupy senatorów został złożony projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (druk senacki nr 247). Pierwsze czytanie projektu odbyło się w dniu 24 listopada 2020 r. na posiedzeniu wspólnym Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Komisji Infrastruktury oraz Komisji Ustawodawczej. Minister Infrastruktury złożył opinię do ww. projektu ustawy przy piśmie z dnia 23 listopada 2020 r. nr DTK-3.0220.131.2020, do powyższego projektu wskazując, że przygotowany przez grupę Senatorów projekt nie rozwiązuje problemu opisywanego przez samorządy bowiem nie doprecyzowuje przepisów art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych w zakresie wyrazu „udostępniania” a tym samym nie uszczelnia systemu podatkowego. Dodatkowo część wspólna liter w art. 7 ust. 1 pkt ma charakter jeszcze bardziej otwarty niż dotychczasowe brzmienie i powoduje nierówne traktowanie podmiotów rynku kolejowego w zakresie opodatkowania gruntów zajętych na działalność kolejową.

Zmiany zaproponowane w projekcie senackim w ocenie Ministra Infrastruktury nie rozwiązuje problemu zgłaszanego przez samorządy terytorialnej i nadal będzie powodowała możliwość korzystania ze zwolnienia z opodatkowania podatkiem od nieruchomości, z którego będą korzystały podmioty nieuprawnione ponieważ nie prowadzą działalności kolejowej. W opinii Ministra Infrastruktury projekt senacki wymaga dopracowania pod względem rzeczowym i legislacyjnym. Opinię do senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych przedstawił również Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, w piśmie z 18 listopada 2020 r. znak: PS2.8401.11.2020, w którym pozytywnie zaopiniował kierunek zmian zaproponowanych przez Senat RP. Mimo opinii negatywnych do projektu, Senat RP dniu 27 listopada 2020 r. podjął uchwałę w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Przekazanie uchwały do Sejmu nastąpiło 28 listopada 2020 r.

Ministerstwo Infrastruktury podczas posiedzenia plenarnego Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 25 listopada 2020 r. wyraziło gotowość do dalszych prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, który wypracowano w Ministerstwie Infrastruktury.

Czy Ministerstwo planuje zrekompensowanie poniesionych strat przez JST z tytułu utraconych dochodów, związanych z nowelizacją ustawy w 2016 r.?

Mając na względzie, że nieuzyskiwanie przychodów z tytułu podatku od nieruchomości wynika ze zwolnienia podatkowego gruntów, budynków i budowli, będącego skutkiem wykładni sądowej sądów administracyjnych, nie zaś z intencji ustawodawcy wyrażonej w procesie legislacyjnym ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1923), w chwili obecnej Minister Infrastruktury nie przewiduje rekompensat dla samorządów terytorialnych z tytułu stosowania zwolnienia podatkowego gruntów, budynków i budowli infrastruktury kolejowej.

Z poważaniem

Z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Dokument podpisany elektronicznie przez:

Rafał Weber

Sekretarz Stanu