

UWAGI W RAMACH UZGODNIEN Z KOMISJĄ WSPÓLNĄ RZĄDU I SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Informacja o projekcie:

Tytuł	Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych
Autor	Ministerstwo Infrastruktury
Projekt z dnia	15 września 2021 r.

Informacje o zgłaszającym uwagi:

Urząd	-----
Organizacja samorządowa	Związek Powiatów Polskich
Osoba do kontaktu	Bartłomiej Zydel
e-mail	biuro@zpp.pl
tel.	(22) 656 63 34

Uwagi:

Lp.	Część dokumentu, do którego odnosi się uwaga (np. art., nr str., rozdział)	Treść uwagi (propozycja zmian)	Uzasadnienie uwagi	Stanowisko resortu	Odniesienie do stanowiska resortu
1.	Art. 1 pkt 1 projektu (zmieniający art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych)	Projektowana ustawa nie zapewnia realizacji celów określonych w jej uzasadnieniu, tj. zwiększenia wpływów podatkowych do budżetów gmin poprzez uszczelnienie systemu zwolnień od podatku od nieruchomości. Aby zapewnić realizację powyższych celów konieczna jest zmiana art. 7 ust. 1 pkt 1 np. w następujący sposób: Zwalnia się od podatku od nieruchomości: 1) budynki lub ich części i budowle lub ich części oraz zajęte pod nie grunty, wchodzące w skład infrastruktury kolejowej w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy o transporcie kolejowym, która: a) jest udostępniana przewoźnikom kolejowym zgodnie z przepisami	Projekt ustawy z dnia 15.09.2021 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych stanowi w zasadniczej części powielenie projektu ustawy zmieniającej z października 2020 r., który był negatywnie oceniany przez jednostki samorządu terytorialnego z uwagi na utratę dochodów. 1) Zasadnicze rozszerzenie zakresu zwolnienia z podatku od nieruchomości, które oprócz infrastruktury kolejowej obejmie również obiekty infrastruktury usługowej, co spowoduje negatywne skutki finansowe dla gmin. Te dwa rodzaje infrastruktury zostały odrębnie zdefiniowane w ustawie o transporcie kolejowym i obejmują odrębny katalog obiektów (art. 4 pkt 1 i art. 4 pkt 51). W wyniku		

		rozdziału 6 ustawy o transporcie kolejowym, lub b) jest wykorzystywana do przewozu osób, lub c) tworzy linie kolejowe o szerokości torów większej niż 1435 mm, – wykorzystywane wyłącznie na cele związane z publicznym transportem zbiorowym w rozumieniu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.	proponowanej zmiany oprócz elementów infrastruktury kolejowej wskazanych w załączniku nr 1 do u.t.k., zwolnieniem zostanie objęty również cały katalog infrastruktury usługowej wskazany w załączniku nr 2 ust. 2 i 3 u.t.k. a) infrastruktura kolejowa (art. 4 pkt 1) (dotychczas zwolniona) – elementy określone w załączniku nr 1 do ustawy, pod warunkiem, że tworzą część linii kolejowej, bocznic kolejowej lub innej drogi kolejowej, lub są przeznaczone do zarządzania nimi, obsługi przewozu osób lub rzeczy, lub ich utrzymania (m. in. tory kolejowe, obrotnice i przesuwnice, podtorze, obiekty inżynieryjne (tj. mosty, wiadukty, przepusty i inne konstrukcje mostowe, tunele, mury oporowe), nastawnie i urządzenia sterowania ruchem kolejowym wraz z budynkami, w których się znajdują, perony wraz z infrastrukturą umożliwiającą dotarcie do nich pasażerom, rampy towarowe wraz z drogami dowozu i odwozu towarów do dróg publicznych, drogi technologiczne i przejścia wzdłuż torów, ogrodzenia, pasy przeciwpożarowe, zasłony odśnieżne, przejazdy kolejowo-drogowe, systemy oświetleniowe do celów ruchu kolejowego i bezpieczeństwa, urządzenia przetwarzania i rozdziału energii elektrycznej na potrzeby zasilania trakcyjnego, a także działki ewidencyjne, na których znajdują się wszystkie ww. elementy).		
--	--	---	--	--	--

			b) obiekty infrastruktury usługowej (art. 4 pkt 51) (w projekcie ustawy dodane jako zwolnione) – obiekty budowlane wraz z gruntem, na którym są usytuowane, oraz instalacjami i urządzeniami, przeznaczone w całości lub w części do świadczenia jednej lub większej liczby usług, o których mowa w ust. 2 i 3 załącznika nr 2 do ustaw (m.in. stacje pasażerskie wraz z budynkami i urządzeniami, terminale towarowe, stacje rozrządowe, stacje manewrowe, tory postojowe, punkty zaplecza technicznego, stanowiska techniczne do czyszczenia i mycia taboru, instalacje pomocnicze, kolejowe stacje paliw i instalacje do tankowania). W celu potwierdzenia zasadności wprowadzanych powyższej zmiany, w uzasadnieniu projektu ustawy znajduje się odesłanie do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. U. UE. L. z 2012 r. Nr 343, str. 32 z późn. zm.). Projektodawca podnosi, że w dyrektywie wyodrębniono infrastrukturę kolejową i obiekty infrastruktury usługowej, a obie kategorie podlegają udostępnieniu przewoźnikom kolejowym. Ponieważ udostępnienie stanowiło determinantę korzystania ze zwolnienia przez infrastrukturę kolejową, powinno dotyczyć również obiektów infrastruktury usługowej.	
--	--	--	---	--

			Należy zaznaczyć, że wyodrębnienie w dyrektywie dwóch kategorii infrastruktury udostępnianej przewoźnikom kolejowym nie stanowi przesłanki do objęcia obu kategorii zwolnieniem z podatku od nieruchomości. Przepisy dyrektywy regulują kwestie dotyczące obszaru kolejowego, a nie kwestie zwolnień podatkowych, które pozostają w kompetencji państw członkowskich UE. W świetle art. 113 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej „Rada (...) uchwala przepisy dotyczące harmonizacji ustawodawstw odnoszących się do podatków obrotowych, akcyzy i innych podatków pośrednich w zakresie, w jakim harmonizacja ta jest niezbędna do zapewnienia ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz uniknięcia zakłóceń konkurencji”. Podatek od nieruchomości nie należy do żadnej z ww. kategorii podatków, a więc zwolnienia podatkowe w tym zakresie podlegają wyłącznie ustawodawstwu państw członkowskich i powoływanie się w tej materii na przepisy dyrektywy jest nieuzasadnione. Należy również podkreślić, że przepisy dyrektywy regulują pojęcie infrastruktury kolejowej (załącznik nr 1 do dyrektywy), co nie przeszkadzało polskiemu ustawodawcy na wprowadzenie definicji, która zawiera kilka istotnych różnic (m.in. nie wyłącza z definicji infrastruktury kolejowej prywatnych linii lub	
--	--	--	--	--

			bocznic odgałęziających się od torów stacyjnych i szlakowych oraz linii znajdujących się na obszarze warsztatów naprawczych taboru kolejowego, wagonowni lub lokomotywowni). Nieprecyzyjne odwołanie do tej definicji spowodowało objęcie od 2017 r. zakresem zwolnienia z podatku od nieruchomości również prywatnych bocznic i linii kolejowych. 2) Wprowadzenie dodatkowej nieostrej przesłanki zwolnienia gruntów, budynków i budowli w części zajętej wyłącznie na wykonywanie zadań zarządcy infrastruktury kolejowej lub świadczenia usług przez operatora obiektu infrastruktury usługowej. Biorąc pod uwagę ilość przedmiotów opodatkowania będących niejednokrotnie w posiadaniu zarządców infrastruktury kolejowej oraz operatorów infrastruktury usługowej, ustalenie części zajętych wyłącznie na wykonywanie zadań zarządcy i operatora (czyli faktycznie wykorzystywanych do realizacji tych zadań), jest bardzo trudne i czasochłonne, a koszty poniesione w celu ustalenia podstaw opodatkowania i zwolnienia niewspółmierne do ewentualnych korzyści finansowych. 3) Wprowadzenie dodatkowej przesłanki zwolnienia gruntów, budynków i budowli tworzących infrastrukturę nieczynną w	
--	--	--	---	--

			rozumieniu art. 4 pkt 1b ustawy o transporcie kolejowym (czyli infrastrukturę kolejową, na której zarządca infrastruktury nie dopuścił ruchu kolejowego). W uzasadnieniu projektu oprócz informacji o rozszerzeniu zakresu zwolnienia, brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia i wskazania przesłanek, jakimi kierował się projektodawca. Zmianę tę należy ocenić negatywnie, ponieważ rozszerza zakres zwolnienia z podatku od nieruchomości. 4) W projekcie ustawy brakuje wskazania, że zwolnienie dotyczy nie tylko budynków, ale również ich części, co powoduje objęcie zakresem zwolnienia całych budynków, nawet jeżeli są wykorzystywane również w innych celach (m.in. budynków, w których oprócz nastawni i urządzeń sterowania ruchem kolejowym, znajdują się również lokale wykorzystywane w celach komercyjnych). 5) Rozszerzenie zakresu zwolnienia na obiekty infrastruktury usługowej w rozumieniu ustawy o transporcie kolejowym spowoduje wyłączenie z opodatkowania szerokiego katalogu budynków. Poprzez obiekt infrastruktury usługowej (art. 4 pkt 51 u.t.k.) należy rozumieć obiekt budowlany wraz z gruntem, na którym jest usytuowany, oraz instalacjami i urządzeniami,	
--	--	--	---	--

			przeznaczony w całości lub w części do świadczenia jednej lub większej liczby usług, o których mowa w ust. 2 i 3 załącznika nr 2 do ustawy. Natomiast pojęcie obiektu budowlanego (art. 3 pkt 1 Prawa budowlanego) zostało zdefiniowane jako budynek, budowla bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Czyli uwzględniają treść obu ww. przepisów zwolnieniu będą podlegały wszystkie budynki wraz z instalacjami i urządzeniami, przeznaczone w całości lub w części do świadczenia jednej lub większej liczby usług, o których mowa w ust. 2 i 3 załącznika nr 2 do ustawy. Ponadto w ust. 2 i 3 załącznika nr 2 zostały wskazane wprost budynki, które zostaną objęte zwolnieniem, m.in. stacje pasażerskie oraz należące do nich budynki, stacje rozrządowe i stacje manewrowe wyposażone w urządzenia inne niż urządzenia sterowania ruchem kolejowym. 7) Projektodawca nie przewidział rekompensaty dochodów utraconych z tytułu zwolnienia infrastruktury kolejowej z podatku od nieruchomości. W świetle art. 167 ust. 1 Konstytucji RP jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im	
--	--	--	---	--

			zadań. Zatem ingerencja ustawodawcy w źródła dochodów własnych gminy określonych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego powinna wiązać się z równoczesną rekompensatą utraconych w związku z tą ingerencją dochodów, przede wszystkim gdy cele wprowadzanych zwolnień podatkowych mają charakter ogólnokrajowy. Biorąc pod uwagę, że zwolnienie infrastruktury kolejowej i usługowej wykorzystywanej do obsługi transportu kolejowego na terenie całego kraju ma charakter ogólnokrajowy, uzasadniona jest rekompensata dochodów utraconych przez gminy z tego tytułu. 8) Pozytywnie należy ocenić wyłącznie doprecyzowanie w art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a u dotychczasowej luki prawnej i odesłanie w celu interpretacji pojęcia „udostępnianie infrastruktury kolejowej przewoźnikom kolejowym” do ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, jednak odesłanie to powinno dotyczyć jedynie rozdziału 6 (infrastruktura kolejowa), z pominięciem rozdziału 6a (obiekty infrastruktury usługowej) i rozdziału 6b (stacje pasażerskie i perony). 10) W toku prac nad zmianą art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wypracowany został senacki projekt ustawy o	
--	--	--	--	--

			zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych z dnia 28.11.2020 r. (druk nr 919), który uwzględniał część postulatów gmin i wymagał doprecyzowania pojęcia „udostępnianie infrastruktury kolejowej” poprzez odniesienie wprost do rozdziału 6 u.t.k. oraz wskazanie, że infrastruktura kolejowa powinna być wykorzystywana wyłącznie na cele związane z transportem zbiorowym w rozumieniu ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.		
2.	Art. 1 pkt 1 projektu (zmieniający art. 7 ust. 1 pkt 1a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych)	Pozostawienie art. 7 ust. 1 pkt 1a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w dotychczasowym brzmieniu lub zapewnienie gminom rekompensaty utraconych dochodów.	Projektowaną zmianę należy ocenić negatywnie, ponieważ rozszerza zakres zwolnienia z podatku od nieruchomości, bez jednoczesnej rekompensaty, co spowoduje negatywne skutki finansowe dla gmin. Projekt ustawy znosi ograniczenie czasowe korzystania ze zwolnienia z podatku od nieruchomości. Dotychczas zwolnienie obowiązywało do czasu przeniesienia własności lub prawa użytkowania wieczystego gruntów, budynków i budowli pozostałych po likwidacji linii kolejowych, jednak nie dłużej niż 3 lata od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym stała się ostateczna decyzja lub weszło w życie rozporządzenie wyrażające zgodę na ich likwidację. Według projektowanej zmiany zwolnienie miałoby być bezterminowe.		
3.	Art. 1 pkt 2 projektu (dodający art. 7 ust. 1 pkt 1b i 1c do	Usunięcie zmian lub zapewnienie gminom rekompensaty utraconych dochodów.	Projektowane zmiany należy ocenić negatywnie, ponieważ wprowadza nowe zwolnienie z podatku od		

	ustawy o podatkach i opłatach lokalnych)		nieruchomości, bez jednoczesnej rekompensaty, co spowoduje negatywne skutki finansowe dla gmin.		
--	--	--	---	--	--