

Uzasadnienie

Przyczyną determinującą potrzebę podjęcia projektowanej interwencji legislacyjnej są wnioski z dotychczasowego funkcjonowania wsparcia dla przedsiębiorców, opartego na ustawie z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji (Dz. U. z 2025 r. poz. 469, dalej: „ustawa o WNI”). Ustawa o WNI zreformowała ówczesnie funkcjonujący system wsparcia tworząc nowe ramy prawne udzielania pomocy publicznej. Nowy system wsparcia został roboczo określony mianem Polskiej Strefy Inwestycji (dalej: „PSI”). W 2024 r. minister właściwy do spraw gospodarki przyjął dokument pn. „Przegląd stosowania przepisów ustawy o WNI w celu oceny funkcjonowania systemu udzielania wsparcia dla nowych inwestycji”.

W ramach analizy efektów funkcjonowania systemu udzielania wsparcia dla nowych inwestycji (funkcjonowania instrumentu PSI) przygotowano dwa badania opinii w formie ankiet. Pierwsza ankiet pn. Ankieta dla przedstawicieli zarządzających Specjalnymi Strefami Ekonomicznymi (dalej: „SSE”) została w dniach 21-28 czerwca 2024 r. przekazana do przedstawicieli Zarządzających SSE w celu jej uzupełnienia. Każda ze SSE uzupełniła jedną ankietę, która wyrażała opinie danej Strefy (w praktyce osoby wyznaczonej przez Zarząd do udziału w badaniu). Wszystkie Strefy wzięły udział w badaniu w wyznaczonym terminie. Dane z ankiet zostały poddane analizie, a jej wyniki zostały przekazane Zarządzającym SSE podczas spotkania w Ministerstwie Rozwoju i Technologii w celu dokładnego omówienia.

Z analizy odpowiedzi przedstawicieli zarządzających SSE można wyciągnąć następujące wnioski: dotychczasowy system wsparcia skutecznie przyciąga inwestycje do Polski, jednocześnie przynosi pożądane efekty (zgodnie z podstawą prawną, powołującą PSI) i jest chętnie wybierany przez przedsiębiorców. Widoczne są jednak pewne mankamenty, które nie pozwalają na maksymalne wykorzystanie potencjału tej formy zwolnienia podatkowego.

Problemy wsparcia w ramach PSI można podzielić na dwa typy:

- dotyczące samej konstrukcji instrumentu: jak np. związane z częścią kryteriów jakościowych lub funkcjonowaniem bazy CRM;
- zewnętrzne: brak dostępnych uzbrojonych terenów inwestycyjnych, niska rozpoznawalność PSI.

Powyższe wskazuje, że zdaniem ankietowanych PSI spełnia swoje zadania, będąc stymulatorem rozwoju gospodarczego regionów, jednocześnie przekładając się na zwiększanie atrakcyjności inwestycyjnej całego kraju.

Druga ankieta została skierowana do przedsiębiorców posiadających Decyzję o Wsparciu (dalej: „DoW”). Z ankiet tych wynika, że 90% ankietowanych przedsiębiorców poleciłoby realizację inwestycji w ramach PSI. 28% odpowiedzi nie identyfikuje minusów tej formy wsparcia. 15% wskazuje zaś na skomplikowany proces rozliczenia. Głównym plusem inwestycji w PSI jest dla ankietowanych możliwość otrzymania zwolnienia podatkowego na nową inwestycję. 81% ankietowanych przedsiębiorców ponownie skorzystałoby z DoW przy nowej inwestycji - głównie z powodu korzyści finansowej i przebiegu procesu.

Następnie, w dniu 30 czerwca 2025 r. Minister Rozwoju i Technologii przedstawił Radzie Ministrów projekt oceny funkcjonowania ustawy o WNI (dalej: „OSR ex-post”), który został przygotowany zgodnie z ustaleniami Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu z dnia 3 czerwca 2024 r. Zgodnie z OSR ex-post: w ramach dokonanego przeglądu, którego celem była ocena funkcjonowania systemu udzielania wsparcia dla nowych inwestycji, można przyjąć konstatację, iż ustawa o WNI istotnie przyczyniła się do zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej Polski. W ramach ustawy o WNI (od września 2018 r. do 31 grudnia 2025 r.) wydano łącznie 3 700 DoW, na 154,4 mld zł deklarowanej wartości inwestycji oraz 55 570 nowych miejsc pracy. Udział polskiego sektora MŚP w liczbie projektów z DoW wyniósł 72% w całym 2024 r., udział deklarowanej wartości inwestycji małych i średnich polskich przedsiębiorstw to 23% w całym 2024 r., zaś udział firm polskich sektora MŚP w nowych miejscach pracy na koniec 2024 r. wyniósł 30%. W 2025 r. polskie mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa uzyskały 459 DoW (71% wszystkich z 2025 r.), na łączną wartość inwestycji 3,602 mld zł (16%) oraz z deklaracją utworzenia 936 nowych miejsc pracy (26%).

Od początku funkcjonowania PSI polscy mikro, mali i średni przedsiębiorcy uzyskali 2 372 DoW (64% wszystkich) na łączną wartość inwestycji 24,0 mld zł (16% wartości inwestycji w PSI) oraz zadeklarowali utworzenie 10 182 nowych miejsc pracy, co stanowi 18% wszystkich nowych miejsc pracy w ramach PSI.

Powyższe dane wskazują na wysoką skuteczność instrumentu, w zakresie przyciągania nowych inwestycji. Jednakże wnioski z przeglądu funkcjonowania przepisów o wspieraniu nowych inwestycji oraz OSR ex-post wskazują również na kwestie, które rzutują na skuteczność tego instrumentu. Ich poprawa miałyby pozytywny wpływ na atrakcyjność inwestycyjną kraju, a tym samym rozwój gospodarczy Polski oraz na maksymalizację potencjału tej formy wsparcia dla przedsiębiorców.

W Ministerstwie Rozwoju i Technologii zwrócono także uwagę, że warunki udzielania wsparcia w ramach PSI okazały się przede wszystkim atrakcyjne zwłaszcza dla małych

i średnich przedsiębiorców krajowych, których udział wzrósł znacząco w porównaniu do SSE. Nie zmieniła się istotnie struktura geograficzna projektów. Nadal inwestorzy wybierali w szczególności tereny położone w południowej, centralnej i zachodniej Polsce. Niniejsze wnioski wskazują m.in. na niewystarczający efekt zachęty PSI w ramach przyciągania inwestycji na terenach o mniejszym potencjale gospodarczym – pomimo możliwości otrzymania większego wsparcia na terenach z większą intensywnością pomocy. Powyższe kwestie staną się również przedmiotem rozważań na etapie nowelizacji rozporządzenia wykonawczego do ustawy o WNI – m.in. w ramach rewizji kryteriów ilościowych.

Osobną kwestią jest rozpoznawalność samej marki PSI, która wydaje się być nadal niedostateczna. Wśród przedsiębiorców zidentyfikowano niedostateczną rozpoznawalność tego instrumentu. Wzrost świadomości dostępnego wsparcia przełoży się pozytywnie na ilość lokalizowanych nowych inwestycji. W związku z powyższym przewidziano również stworzenie nowej procedury wnioskowania o przyznanie DoW. Nowelizacja ustawy przewiduje wprowadzenie Elektronicznej Platformy Polskiej Strefy Inwestycji (dalej: „ePSI”). Cyfryzacja w tym zakresie usprawni, zoptymalizuje i zautomatyzuje procesy związane z wnioskowaniem o zwolnienie podatkowe w ramach PSI, wydawaniem przez SSE DoW, a także zmianą lub wygaszaniem decyzji. Pozwoli również na prowadzenie skuteczniejszych analiz efektów zachęty (w ramach monitorowania efektów przyznanego wsparcia). Stworzenie ePSI pozwoli na łatwiejsze dotarcie do przedsiębiorców, a tym samym na poprawę procedury przyznawania wsparcia. Wdrożenie ePSI zapewni:

- automatyzację, standaryzację i transparentność postępowania administracyjnego, którego celem jest uzyskanie DoW – zarówno po stronie inwestorów, SSE oraz MRiT,
- cyfryzację procesów – w pełni elektroniczne składanie oraz uzupełniania wniosków przez inwestorów, a także dokonywania ich weryfikacji przez SSE i wydawania DoW, oraz nadzoru, zmieniania i wygaszania po stronie MRiT,
- zmniejszenie obciążeń biurowatycznych – poprzez w pełni zintegrowany system poświadczania dokumentów (m.in. Wniosek o wydanie DoW lub dokument DoW), rezygnację ze zbędnych załączników oraz uproszczoną wymianę korespondencji między stronami,
- skrócenie czasu przygotowania, składania i weryfikacji wniosków o wydanie DoW poprzez wyeliminowanie prostych błędów popełnianych przez użytkowników wynikające z zasycia w oprogramowaniu mechanizmów weryfikacyjnych.

Kolejnym aspektem determinującym potrzebę dokonania projektowanej nowelizacji jest dostosowanie instrumentu PSI, czyli możliwości skorzystania ze zwolnienia podatkowego na nową inwestycję, do faktu zakończenia funkcjonowania instrumentu SSE, a także do współczesnych wyzwań gospodarczych kraju. SSE zostały ustanowione ustawą z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1604 z późn. zm., dalej: „ustawa o SSE”) oraz notyfikowane Komisji Europejskiej jako forma pomocy publicznej dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na określonych obszarach Polski. Modyfikacja działalności SSE, funkcjonująca pod roboczą nazwą PSI, kontynuuje misję SSE w ramach wspierania nowych inwestycji oraz realizuje szereg innych zadań gospodarczych, które wspierają transformację gospodarczą kraju. Stanowi również podstawowy instrument zachęty dla przedsiębiorców, którzy rozważają inwestycje na terenie Polski poprzez oferowanie zwolnienia podatkowego na nową inwestycję. Od momentu wprowadzenia ustawy o WNI wsparcie na nową inwestycję było realizowane w ramach PSI. Zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenach SSE zostały zastąpione DoW. PSI w szybkim tempie stała się podstawowym instrumentem wsparcia dla przedsiębiorców w Polsce, wspierając rozwój gospodarczy kraju.

Terytorium Polski aktualnie jest podzielony na 14 obszarów, zarządzanych przez odpowiednią terytorialnie spółkę zarządzającą SSE (dalej: „Strefy”, „spółki”, „zarządzający obszarem”). Zgodnie z ustawą o WNI, zarządzający obszarem to odpowiednie terytorialnie spółki, zarządzające SSE ustanowione na podstawie przepisów ustawy o SSE. Spółki zarządzające obszarami administrują terenem, zajmują się obsługą przedsiębiorców oraz - przede wszystkim - wydają DoW. Takie rozwiązanie pozwala na efektywne przyciąganie nowych inwestycji do kraju. Zarządzający obszarami prowadzą ciągłe działania w celu nabywania nieruchomości lub aktywów służących do prowadzenia działalności gospodarczej na terenie SSE oraz modernizację i rozbudowę infrastruktury gospodarczej i technicznej na obszarze. Ponadto zarządzający obszarami:

- wydają DoW nowej inwestycji w imieniu ministra właściwego ds. gospodarki,
- mogą być punktem pierwszego kontaktu dla przedsiębiorcy, który planuje działalność inwestycyjną w danym obszarze,
- informują na temat dostępnego wsparcia w ramach PSI,
- prowadzą działalność consultingową,
- pomagają w znalezieniu odpowiedniej nieruchomości pod inwestycje,
- zapewniają wsparcie merytoryczne w całym procesie inwestycyjnym.

SSE po 2018 r. stały się regionalnymi centrami obsługi przedsiębiorców pod kątem wsparcia nowej inwestycji. Współpraca SSE z jednostkami samorządu terytorialnego, rządem oraz organizacjami branżowymi i instytucjami rozwojowymi jest kluczowa dla rozwoju poszczególnych regionów. Tego rodzaju kooperacja przez lata pozwalała spółkom zarządzającym obszarem na przyciąganie dużych projektów inwestycyjnych, które wymagały szczególnej opieki inwestycyjnej między innymi z racji na globalną konkurencję, która również zabiegała o przyciąganie dużych projektów.

Wygaszenie SSE z końcem 2026 r. wymaga zatem uporządkowania systemu prawnego i zapewnienia możliwości dalszego udzielania wsparcia na podstawie ustawy o WNI. Z tym dniem ustawa o SSE utraci bowiem zastosowanie w praktyce, natomiast ustawa o WNI odwołuje się w szeregu przepisów do pojęcia „zarządzającego”, przy czym definicję tego podmiotu czerpie się z ustawy o SSE. Brak odrębnej, autonomicznej definicji „zarządzającego obszarem” w ustawie o WNI powoduje, że po wygaśnięciu SSE mogą pojawić się wątpliwości co do określenia podmiotów uprawnionych do wykonywania zadań związanych z obsługą inwestorów, wydawaniem DoW czy monitorowaniem realizacji zobowiązań inwestycyjnych. Konsekwencją tego byłby stan niepewności prawnej, mający znaczenie w szczególności dla przedsiębiorców chcących skorzystać ze wsparcia udzielanego na podstawie ustawy o WNI. Zabrakłoby wyraźnej podstawy do kontynuowania działań instytucji dotychczasowych zarządzających strefami, które w praktyce pełnią rolę kluczowych operatorów systemu wsparcia. Wprowadzenie do ustawy o WNI samodzielnej definicji „zarządzającego obszarem” pozwoli zapewnić ciągłość systemu wsparcia inwestycji po wygaśnięciu SSE, jednoznacznie wskazać podmioty odpowiedzialne za realizację ustawowych zadań, wyeliminować ryzyko interpretacyjne wynikające z odwoływania się do ustawy o SSE, która przestanie mieć zastosowanie.

Podsumowując powyższe wskazać należy, że PSI zastąpiła dotychczasowy model terytorialnie ograniczonego wsparcia, nadając mu charakter ogólnokrajowy. Pomimo wprowadzenia PSI, z uwagi na dalej obowiązujące zezwolenia na działanie na terenie SSE wydane na podstawie ustawy o SSE, konieczne było utrzymanie tego instrumentu do końca 2026 r.

Dodatkowo, nowelizacja ustawy o WNI zakłada też zwiększenie konkurencyjności gospodarczej Polski poprzez stymulację napływu nowych projektów inwestycyjnych na całym obszarze kraju. Cel ten będzie realizowany poprzez wspieranie inwestycji realizowanych przez polskie i zagraniczne firmy z sektora małych i średnich przedsiębiorstw (dalej: MŚP) oraz dużych przedsiębiorstw.

Projekt wprowadza również zmiany do ustaw podatkowych, tj. do ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 592, zwanej dalej: „ustawa o PIT”) oraz do ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2026 r. poz. 554, zwanej dalej „ustawa o CIT”).

Projektowana zmiana przepisów ustawy o PIT oraz CIT ma na celu doprecyzowanie oraz uproszczenie zasad ustalania zakresu zwolnienia z opodatkowania dochodów uzyskiwanych przez przedsiębiorców realizujących nowe inwestycje na podstawie DoW w ramach PSI.

Zmiana w zakresie zasad ustalania dochodu zwolnionego z opodatkowania zakłada modyfikację dotychczasowego podejścia, które w praktyce opierało się na analizie tzw. „ściślych powiązań” funkcjonalnych, technologicznych lub ekonomicznych pomiędzy nową inwestycją a istniejącym zespołem składników majątkowych przedsiębiorcy.

Obecne brzmienie ustaw podatkowych w tym zakresie opiera się na tak zwanym podejściu projektowym. Oznacza to obowiązek traktowania każdej DoW oraz wskazanej w niej inwestycji jako odrębnych na potrzeby obliczania zwolnienia podatkowego. W praktyce sprowadza się to do konieczności wyraźnego rozdzielania dochodu pochodzącego z realizacji konkretnej „nowej inwestycji”.

W przypadku reinwestycji prowadzi to do obowiązku wykazania dochodu wygenerowanego z już istniejących składników majątku oraz oddzielnego wykazania dochodu wygenerowanego z nowych składników majątku (objętych nową decyzją), mimo że składniki te są często częścią tego samego zakładu przemysłowego. Rozwiązanie to zostało wprowadzone przed laty jako odpowiedź na zidentyfikowane nadużycia przy obliczaniu zwolnienia podatkowego, w tym na próby rozszerzania zwolnienia uzyskanego w ramach jednej DoW na szerszą działalność podatnika.

Jednocześnie, na podstawie *interpretacji ogólnej Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z 2019 r.*¹, wykształciła się koncepcja tzw. „ściślych powiązań” między nową inwestycją a istniejącymi składnikami majątku. Oznacza to, że na gruncie obowiązujących przepisów oraz w oparciu o wskazaną interpretację ogólną podatnicy są w stanie zwolnić prawie cały dochód ze swojej działalności, bez konieczności jego wydzielania na poszczególne DoW,

¹ Interpretacja ogólna nr DD5.8201.10.2019 Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju w sprawie sposobu ustalania dochodu zwolnionego z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych lub podatkiem dochodowym od osób fizycznych, uzyskanego z działalności gospodarczej określonej w decyzji o wsparciu, o której mowa w ustawie o wspieraniu nowych inwestycji.

pod warunkiem że wykażą, iż „*nowa inwestycja stanowi nieodłączny i zależnie funkcjonalny element w odniesieniu do już istniejącego zespołu składników majątku*”.

Obecnie projektodawca proponuje usunięcie tzw. podejścia projektowego. Skutkiem tej zmiany będzie znacząca deregulacja przepisów podatkowych dotyczących zwolnień podatkowych w PSI. Podatnicy nie będą już musieli udowadniać funkcjonalnych ani technologicznych powiązań pomiędzy poszczególnymi inwestycjami. W efekcie proponowanych zmian nastąpi istotna liberalizacja zasad zwolnienia dochodu w ramach PSI. Łatwiejsze niż dotychczas stanie się uzyskanie zwolnienia dla dochodu podatnika, nawet jeśli tylko część dochodu jest uzyskana w wyniku dokonania inwestycji wskazanej w DoW.

Po zmianach zwolnienie będzie ustalane przede wszystkim poprzez wskazanie terenu oraz jednoznaczne określenie przedmiotu działalności według odpowiedniego kodu PKWiU. Powinna to być jednak działalność, w ramach której realizowana jest inwestycja, a nie każda działalność prowadzona przez przedsiębiorcę.

Jeszcze raz należy zaznaczyć, że tzw. podejście projektowe zostało wprowadzone jako odpowiedź na identyfikowane wówczas nadużycia przy obliczaniu zwolnienia podatkowego, w tym próby rozszerzania zwolnienia wynikającego z jednej DoW na szerszy zakres działalności podatnika.

Głównym założeniem analizowanej propozycji jest zasadniczo powrót do treści przepisu regulującego omawiane zwolnienie podatkowe w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 stycznia 2022 r., tj. ukształtowanie go w taki sposób, aby zwolnieniem podatkowym mogły zostać objęte wszystkie dochody generowane również przez istniejący zespół składników majątkowych, o ile przedmiot tej działalności oraz działalność prowadzona w ramach nowej inwestycji są określone za pomocą tego samego kodu Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU). Rozwiązanie to ma na celu przywrócenie spójności regulacji oraz zwiększenie pewności prawa po stronie podatników realizujących inwestycje o charakterze rozwojowym lub reinwestycyjnym.

Jednocześnie projektowane przepisy zachowują zasadę, zgodnie z którą kluczowe znaczenie ma przedmiot działalności gospodarczej faktycznie prowadzonej w ramach nowej inwestycji, określony w DoW. Zwolnienie podatkowe nie obejmuje zatem dochodów z działalności innej, niż objęta DoW, nawet jeżeli jest ona prowadzona na tym samym terenie.

Zmiana ta koresponduje ze zmianą wprowadzoną do art. 15 ustawy o WNI, gdzie projektodawca wyraźnie wskazuje obligatoryjne elementy DoW, w tym określenie okresu jej

obowiązywania, przedmiot działalności gospodarczej związanej z nową inwestycją maksymalną dopuszczalną wielkość pomocy publicznej oraz warunki, które przedsiębiorca jest zobowiązany spełnić, dotyczące m.in. maksymalnej wysokości kosztów kwalifikowanych, terminu zakończenia realizacji nowej inwestycji, oraz terenu, na którym nowa inwestycja ma być zrealizowana z uwzględnieniem danych ewidencyjnych nieruchomości.

Projektowana regulacja jest zgodna z kierunkowym założeniem deregulacyjnym – ma ułatwiać stosowanie zwolnienia oraz ograniczyć liczbę sporów podatkowych. W projektowanych przepisach PIT i CIT wyraźnie wskazano, że zwolnienie obejmuje dochody z działalności prowadzonej na terenie i w zakresie określonym w DoW, jeżeli w ramach tej działalności jest realizowana nowa inwestycja.

Zakres zwolnienia podatkowego pozostaje ściśle związany z przedmiotem działalności gospodarczej określonym w DoW oraz z realizacją nowej inwestycji w ramach tej działalności. Zwolnieniem mogą być objęte wyłącznie dochody uzyskiwane z działalności gospodarczej wskazanej w DoW, prowadzonej na terenie w niej określonym. Kryterium to, wyrażone w szczególności poprzez odpowiedni kod PKWiU, stanowi obiektywną i weryfikowalną podstawę wyznaczenia zakresu zwolnienia podatkowego.

Podkreślić należy, że projektowana regulacja, mimo że zakłada odejście od dotychczasowego modelu ustalania dochodu zwolnionego z opodatkowania opartego na analizie tzw. ścisłych powiązań pomiędzy nową inwestycją a istniejącym majątkiem, nie prowadzi do niekontrolowanego rozszerzenia zakresu zwolnienia podatkowego, ze względu na proponowany mechanizm zaradczy w postaci opinii Szefa Krajowej Administracji Skarbowej. W szczególności należy podkreślić, że niezależnie od opinii Szefa KAS zakres zwolnienia podatkowego powinien nadal pozostawać ściśle powiązany z przedmiotem działalności gospodarczej określonym w DoW.

Zwolnieniem objęte mogą być wyłącznie dochody uzyskane z działalności gospodarczej, która została jednoznacznie wskazana w DoW, a tym samym podlega weryfikacji zarówno na etapie jej wydania, jak i w toku rozliczeń podatkowych. Kryterium to – w tym odniesienie do odpowiedniego kodu PKWiU jak i lokalizacji – stanowi obiektywną i weryfikowalną przesłankę zakresu zwolnienia.

Dodatkowo należy wskazać, że projektowane rozwiązanie nie uchyla już istniejących mechanizmów przeciwdziałających nadużyciom, w szczególności przepisów wyłączających możliwość zastosowania zwolnienia w przypadku czynności sztucznych lub podejmowanych

przede wszystkim w celu uzyskania korzyści podatkowej (art. 21 ust. 5cc ustawy o PIT oraz art. 17 ust. 6c ustawy o CIT). Organy podatkowe zachowują pełne uprawnienia do weryfikacji prawidłowości rozliczeń oraz ustalenia, czy wykazywane dochody rzeczywiście pochodzą z działalności objętej DoW.

Istotnym elementem projektowanej zmiany jest, jak wskazano wyżej, również wprowadzenie instytucji opinii Szefa Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie mającym wpływ na ustalenie zakresu zwolnienia podatkowego. Opinia ta nie funkcjonuje w obecnie obowiązującym stanie prawnym, jednak stanowi ważny instrument planowanej reformy. Jej celem jest wsparcie prawidłowego i jednolitego stosowania przepisów dotyczących zwolnienia podatkowego, zarówno na etapie wydawania DoW, jak i w późniejszym procesie ich rozliczania przez organy podatkowe.

Patrząc kompleksowo na projektowane zmiany należy mieć na uwadze, że zasadniczo proponowane zmiany w ustawach podatkowych rozwiązujące problem tzw. ścisłych powiązań i związanych z tą koncepcją wątpliwości co do zakresu dochodu zwolnionego z podatku na mocy DoW, mają mieć charakter deregulacyjny (korzystny dla podatników) i, jako takie, kierunkowo skutkować objęciem szerszą kategorię dochodów podatników. Tym samym, aby ograniczyć ewentualnie nieuzasadnione stosowanie tego instrumentu wsparcia zasadne jest powiązanie tej zmiany z mechanizmem zabezpieczającym interes Skarbu Państwa, czemu służy wprowadzenie opinii Szefa KAS.

Ponieważ opinia w sposób praktyczny zawęża i uszczegóławia zakres zwolnienia wynikający z DoW, ustawodawca może ze względów systemowych i bezpieczeństwa budżetowego pozwolić na objęcie zwolnieniem całego dochodu z nowej inwestycji – ponieważ to właśnie opinia Szefa KAS ma stać się narzędziem, które zapobiegnie nadużyciom i nieuprawnionemu stosowaniu preferencji.

Ze względu na to, że proponuje się odejście od tzw. podejścia projektowego oraz usunięcie mechanizmu „ścisłych powiązań”, które to instytucje miały na celu przeciwdziałanie nadużyciom przy wyliczaniu zwolnionego dochodu w SSE/PSI, można racjonalnie przewidywać, że po zmianach zwiększy się ryzyko erozji podstawy opodatkowania wśród podmiotów korzystających z DoW (zgodnie z resztą z trendami, które doprowadziły do wprowadzenia podejścia projektowego).

Tak więc, z powodu proponowanej liberalizacji zasad zwolnienia, a w celu przeciwdziałania zjawiskom erozji podstawy opodatkowania (zmniejszenie podstawy poprzez rozciągnięcie

zwolnienia dochodu) proponuje się wprowadzenie nowej instytucji: opinii Szefa KAS w zakresie kompletności, jednoznaczności, spójności oraz prawidłowości danych, które mają wpływ na ustalenie zakresu zwolnienia z podatku dochodowego, przedstawionych w projekcie DoW. Projektowana instytucja opinii ma być bardziej proporcjonalnym narzędziem przeciwdziałania erozji opodatkowania niż dotychczas stosowane podejście projektowe. Proponuje się więc objęcie opinią jedynie niektórych DoW, dotyczących przyznawanej pomocy publicznej powyżej 25 mln zł. Wskazany zostanie również krótki termin na załatwienie sprawy przez Szefa KAS, który co do zasady wyniesie miesiąc.

Jednocześnie podatnicy otrzymają narzędzie zwiększające ich pewność podatkową, ponieważ dotychczas mogli się oni spodziewać zakwestionowania „ścisłych powiązań” nawet kilka lat po rozpoczęciu inwestycji. Celem projektowanych zmian jest wsparcie prawidłowego i jednolitego stosowania przepisów dotyczących zakresu zwolnienia podatkowego.

Wprowadzenie opinii Szefa KAS ma być w pewnej mierze gwarantem trwałości wprowadzanych zmian podatkowych, polegających na odejściu od tzw. podejścia projektowego oraz usunięciu mechanizmu „ścisłych powiązań”.

Należy również zauważyć, że na podstawie obecnie obowiązującego stanu prawnego podatnicy mają wiele wątpliwości m.in. związanych z określeniem zakresu dochodu zwolnionego na podstawie DoW. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej od czasu wydania interpretacji ogólnej Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z 2019 r., do końca 2024 roku wydał łącznie 125 postanowień w trybie art. 14b § 5a Ordynacji podatkowej (o zastosowaniu interpretacji ogólnej i bezprzedmiotowości wniosku) w zakresie ustawy o CIT i PIT. Dane te pokazują, jak wiele wątpliwości powstaje obecnie na gruncie stosowania przepisów, dotyczących korzystania ze zwolnienia podatkowego, przyznanego na podstawie DoW.

Projektowane przepisy zakładają także zwiększenie współpracy spółek zarządzających obszarami z Szefem KAS na etapie wydawania DoW. Obecnie w Polsce istnieje 14 spółek zarządzających obszarami i Spółki te wydają DoW dla przedsiębiorców na obszarze powierzonym im do zarządzania. Wydane DoW mają bezpośrednie i istotne przełożenie na zakres i wielkość zwolnienia podatkowego dla przedsiębiorców prowadzących działalność w PSI. Większy udział Szefa KAS na etapie ich wydawania przyczyni się także do ich ujednoczenia.

Należy zwrócić uwagę, że DoW stanowi instrument pomocy publicznej w postaci możliwości skorzystania ze zwolnienia podatkowego. Zawiera ona szereg istotnych elementów

z perspektywy prawa pomocowego. Nie zmienia to jednak faktu, że obejmuje ona również ustalenia bezpośrednio wywołujące skutki podatkowe. Mimo to decyzje te są wydawane przez spółki zarządzające obszarami, które nie są organami właściwymi w sprawach podatkowych. Z tego względu zasadne jest ich wydawanie przy współudziale Szefa KAS.

Zgodnie z zakładanymi zmianami, Szef KAS na etapie opiniowania DoW będzie mógł zapoznać się z niezbędną dokumentacją dołączoną do wniosku, dzięki czemu będzie miał pełniejszy obraz planowanej inwestycji. Aktualnie wyłącznie DoW po ich wydaniu i uprawomocnieniu przekazywane są do właściwego naczelnika urzędu skarbowego (nie są przekazywane inne dokumenty, w których zawarte są szczegółowe informacje na temat opisu i charakteru inwestycji jak np. biznesplan, wnioski, itp.). Dzięki możliwości zaopiniowania projektu DoW, Szef KAS będzie miał możliwość oceny istotnych z perspektywy zwolnienia podatkowego kwestii jeszcze przed wydaniem tej decyzji w zakresie ich kompletności, jednoznaczności, spójności oraz prawidłowości.

Opinia Szefa KAS będzie również ważnym sygnałem dla organów podatkowych na późniejszym etapie, gdzie podatnik zacznie już korzystać ze zwolnienia podatkowego.

Na podstawie tak wydanej DoW podatnik ma prawo do zwolnienia dochodu na zasadach określonych w ustawie o PIT i CIT. Należy zauważyć, że w tym przypadku organy KAS mają prawo do weryfikacji prawidłowości dokonanego zwolnienia. W tym momencie opinia Szefa KAS stanowi dla organów KAS istotną informację i potwierdzenie, w zakresie m.in. przedmiotu działalności gospodarczej, z której dochody będą podlegały zwolnieniu oraz lokalizacji na której ta działalność będzie prowadzona.

Wprowadzenie rozwiązania, w postaci opinii Szefa KAS, jest korzystne z perspektywy podatników planujących realizację inwestycji, ponieważ sami inwestorzy wskazują jako problem brak możliwości zabezpieczenia kwestii podatkowych związanych z DoW. Brak pewności co do prawidłowości stosowania zwolnienia podatkowego w niektórych przypadkach wstrzymuje podatnika od podjęcia decyzji o realizacji inwestycji. Stąd też istotne jest, aby już w ramach procedury uzyskiwania DoW podatnik/inwestor równolegle mógł otrzymać opinię Szefa KAS, stanowiącą „zabezpieczenie” przez cały okres korzystania ze zwolnienia tj. obowiązywania DoW co do prawidłowości określania przedmiotu działalności gospodarczej związanej z nową inwestycją, z której dochodów będzie podlegał zwolnieniu oraz terenu, na którym nowa inwestycja zostanie zrealizowana i na którym ta działalność będzie prowadzona.

Uzyskanie opinii zapewni podatnikowi pewność co do sposobu rozumienia działalności gospodarczej prowadzonej w ramach nowej inwestycji, z której dochód będzie podlegał zwolnieniu, a także co do określenia terenu, na którym działalność ta będzie prowadzona. Opinia ta będzie wydawana przez Szefa KAS, działającego w ramach przysługujących mu kompetencji, wraz z uzasadnieniem oraz wskazaniem przesłanek leżących u podstaw dokonanej oceny.

Wprowadzenie zmian legislacyjnych w ustawach podatkowych oraz ustawie o WNI, jak również możliwość wydania opinii, zabezpieczy zarówno interes Skarbu Państwa, jak i interes podatników. Skutkiem zmiany treści przepisów regulujących zwolnienie podatkowe będzie uproszczenie identyfikacji dochodu podlegającego temu zwolnieniu. Wylimiuje to stan niepewności prawnej i potencjalne spory pomiędzy podatnikami a organami podatkowymi.

Dzięki proponowanej zmianie podatnicy zyskają większą pewność w zakresie możliwości skorzystania z przyznanego na mocy DoW prawa do zwolnienia podatkowego dochodu, osiąganego z działalności gospodarczej prowadzonej w związku z realizacją nowej inwestycji. Spółki zarządzające obszarami zyskają istotne wsparcie w zakresie tych elementów decyzji, które mają istotny wpływ na skutki podatkowe. Natomiast Szef KAS oraz organy podatkowe zyskają większą pewność w zakresie zakresu dochodu zwolnionego, osiąganego z działalności gospodarczej oraz w lokalizacji, określonych w DoW.

Szczegółowe omówienie zmian.

1. art. 1 pkt 1 projektu ustawy. W art. 2 ustawy o WNI proponuje się dokonanie następujących zmian:

a. zmiana pkt 4

Istotą projektowanej zmiany jest zastąpienie dotychczasowego odesłania do ustawy o SSE definicją właściwą wprowadzoną do ustawy o WNI. Z punktu widzenia nowelizacji – konieczne jest przeniesienie podstawy definiowania zarządzającego do ustawy o WNI wprost. Podstawą powołania poszczególnych zarządzających był art. 4 ust. 1 ustawy o SSE według cytowanego brzmienia.

Brak definicji legalnej „zarządzającego obszarem” w ustawie o WNI powoduje, że po wygaśnięciu SSE mogą pojawić się wątpliwości co do określenia podmiotów uprawnionych do wykonywania zadań związanych z obsługą inwestorów, wydawaniem DoW czy monitorowaniem realizacji zobowiązań inwestycyjnych. Konsekwencją niniejszego byłby stan niepewności prawnej, mający znaczenie w szczególności dla przedsiębiorców chcących

skorzystać ze wsparcia udzielanego na podstawie ustawy o WNI. Zabrakłoby podstawy prawnej do kontynuowania działań dotychczasowych zarządzających strefami, które w praktyce pełnią rolę kluczowych operatorów systemu wsparcia.

Wprowadzenie do ustawy o WNI samodzielnej definicji „zarządzającego obszarem” pozwoli zapewnić ciągłość systemu wsparcia inwestycji po wygaśnięciu SSE, wskazać podmioty odpowiedzialne za realizację ustawowych zadań, wyeliminować ryzyko interpretacyjne wynikające z odwoływania się do ustawy o SSE, która przestanie mieć zastosowanie.

Proponowana zmiana w tym zakresie ma charakter techniczny, jej celem jest zapewnienie odpowiedniego zdefiniowania „zarządzającego obszarem” jako spółki powołanej w odpowiednim trybie.

b. po pkt 7 dodaje się pkt 8

Projektowana zmiana ma na celu wprowadzenie do ustawy o WNI definicji poziomu zatrudnienia. Definicja poziomu zatrudnienia budzi od lat wątpliwości w doktrynie i orzecznictwie. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego istnieje linia orzecznicza zgodnie, z którą przez poziom zatrudnienia należy również rozumieć okres zatrudnienia, co jest niezrozumiałe dla przedsiębiorców. Celem wyeliminowania ww. wątpliwości zamiarem projektodawcy jest wskazanie w ustawie o WNI, że przez poziom zatrudnienia należy rozumieć liczbę pracowników zatrudnionych w zakładzie, w którym realizowana jest nowa inwestycja, w okresie wskazanym w decyzji, o którym mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1.

2. art. 1 pkt 2 projektu ustawy. W ustawie o WNI po art. 6 dodaje się art. 6a i art. 6b

Istotą projektowanej zmiany jest zastąpienie dotychczasowego odesłania do ustawy o SSE bezpośrednią regulacją ograniczenia w zatrudnieniu członków zarządu oraz składu rady nadzorczej spółek zarządzających przepisami ustawy o WNI.

3. art. 1 pkt 3 projektu ustawy. W art. 7 ustawy o WNI proponuje się dokonanie następujących zmian:

a. w ust. 2 po pkt 10 dodaje się pkt 11 i 12

Celem projektowanej zmiany jest stworzenie ustawowej podstawy prawnej do możliwości zaangażowania się zarządzających obszarami w projekty związane z działalnością w obszarze OZE. Wskazać bowiem należy, że przedsiębiorcy lokujący swoje inwestycje na obszarach zarządzanych przez spółki zarządzające obszarami oczekują przedstawienia im skutecznych rozwiązań w zakresie dostarczania tzw. „zielonej energii”. Zarządzający obszarami mogliby podjąć się realizacji projektów energetycznych (np. wysp energetycznych, budowy linii

wewnętrznych itp. rozwiązań) na potrzeby zarządzanych terenów inwestycyjnych. Podjęcie działań w tym zakresie wydaje się konieczne dla utrzymania poziomu inwestycji w Polsce oraz zwiększenia poziomu konkurencyjności polskiej gospodarki w ujęciu globalnym.

W związku z wprowadzeniem opinii Szefa KAS niezbędne jest zapewnienie współpracy spółek zarządzających obszarami z Szefem KAS w zakresie niezbędnym do jej wydania. Będzie ona polegała między innymi na przekazywaniu przez zarządzających obszarami projektów DoW wraz z dokumentami niezbędnymi do wydania opinii, czy udzielaniu niezbędnych informacji i wyjaśnień. Jeżeli będzie taka potrzeba Szef KAS będzie mógł zorganizować spotkanie z zarządzającym obszarem lub przedsiębiorcą w celu omówienia okoliczności istotnych dla oceny danych będących przedmiotem opinii. Proces wydawania opinii ma być elastyczny i oparty na wzajemnej współpracy i wsparciu ze strony zarządzających obszarami.

Współpraca ta będzie możliwa także jeszcze przed formalnym złożeniem wniosku. Włączenie Szefa KAS w rozmowy z inwestorami na etapie planowania inwestycji, może stanowić istotne wsparcie dla inwestorów oraz spółek zarządzających obszarami. Może to także usprawnić późniejszy proces wydawania opinii oraz stanowić ważny sygnał dla inwestorów w zakresie możliwego podejścia Szefa KAS na etapie wydawania opinii.

Dodatkowo, jeżeli jeszcze przed złożeniem wniosku pojawiłyby się dodatkowe pytania związane z kwestiami podatkowymi czy zabezpieczeniem kwestii podatkowych, to Szef KAS mógłby udzielić takich informacji lub wskazać w jaki sposób inwestor może je uzyskać, co także mogłoby być wartością dodaną dla inwestorów, zwłaszcza inwestorów zagranicznych.

b. po ust. 3 dodaje się ust. 4-7

Celem projektowanego rozwiązania jest przeniesienie z ustawy o SSE do ustawy o WNI postanowień dotyczących udzielania zamówień publicznych przez zarządzających obszarami.

4. art. 1 pkt 4 projektu ustawy. W art. 13 ustawy o WNI proponuje się dokonanie następujących zmian:

a. po ust. 2 dodaje się ust. 2a – 2c

Projektowana zmiana ma na celu stworzenie nowej procedury wnioskowania o przyznanie DoW, która w ocenie projektodawcy przełoży się pozytywnie na ilość lokalizowanych, na terenie PSI, nowych inwestycji oraz zwiększenie rozpoznawalność samej marki PSI, która wydaje się być nadal niedostateczna. Wśród przedsiębiorców zidentyfikowano niedostateczną rozpoznawalność tego instrumentu. Wprowadzenie ePSI usprawni, zoptymalizuje i zautomatyzuje postępowania administracyjne związane z wnioskowaniem o zwolnienie

podatkowe w ramach PSI, wydawaniem przez SSE DoW, a także zmianą lub wygaszaniem przedmiotowej decyzji. Pozwoli również na prowadzenie skuteczniejszych analiz efektów zachęty (w ramach monitorowania efektów przyznanego wsparcia). Stworzenie ePSI pozwoli na łatwiejsze dotarcie do przedsiębiorców, a tym samym na poprawę procedury przyznawania wsparcia.

b. zmiana ust. 3

Celem projektowanej zmiany jest wydłużenie i ustalenie na okres nie krótszy niż 15 i nie dłuższy niż 20 lat czasu obowiązywania DoW dla wszystkich obszarów. Zaproponowana zmiana umożliwi efektywniejsze wykorzystanie przysługującego przedsiębiorcy zwolnienia oraz zwiększy atrakcyjność instrumentu. Okres obowiązywania DoW nie wpływa na wielkość pomocy publicznej *de iure*, jednak *de facto* pozwalać będzie na zwiększenie efektywności tego mechanizmu. Dodatkowo wydłużony zostanie okres związania przedsiębiorcy umową, o której mowa w art. 10 ust. 4 ustawy o WNI, z zarządzającym obszarem, co wpłynie pośrednio na utrzymanie ich przychodów uzyskiwanych z takich umów.

c. uchylenie ust. 5 i 7

Projektowana zmiana jest konsekwencją wydłużenia i ustalenie na okres nie krótszy niż 15 i nie dłuższy niż 20 lat czasu obowiązywania DoW dla wszystkich obszarów, natomiast uchylenie ust. 7 związane jest z wygaszeniem od 1 stycznia 2027 r. funkcjonowania specjalnych stref ekonomicznych co skutkuje brakiem możliwości rozliczania pomocy publicznej wynikającej z posiadanych zezwoleń.

5. art. 1 pkt 5 projektu ustawy. W art. 14 w ust. 3 ustawy o WNI proponuje się uchylenie pkt 11.

Na podstawie art. 14 ust. 3 pkt 11 ustawy o WNI, minister właściwy do spraw gospodarki został upoważniony do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu wydzielenia organizacyjnego działalności objętej DoW oraz do prowadzenia rozliczeń w przypadku prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej nieobjętej DoW.

W wyniku analizy obowiązującego stanu prawnego oraz praktyki stosowania przepisów ustawy, stwierdzono, że określenie tych zagadnień w akcie wykonawczym nie jest celowe i niezbędne do prawidłowego funkcjonowania systemu udzielania wsparcia na nowe inwestycje. Przepisy ustawy o WNI, w powiązaniu z przepisami ustaw o podatku dochodowym PIT i CIT, w wystarczającym stopniu regulują zasady prowadzenia ewidencji oraz rozliczeń w sposób pozwalający na wyodrębnienie działalności objętej DoW.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. *o podatku dochodowym od osób prawnych* oraz art. 24a ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. *o podatku dochodowym od osób fizycznych*, podatnicy są obowiązani do prowadzenia ewidencji rachunkowej w sposób zapewniający możliwość określenia wysokości dochodu (straty) z działalności. Obowiązek ten umożliwia prawidłowe wyodrębnienie działalności objętej DoW bez konieczności określania dodatkowych wymogów w odrębnym rozporządzeniu.

Ponadto, przepisy ustawy o rachunkowości nakładają na przedsiębiorców wymóg prowadzenia ewidencji w sposób umożliwiający przypisanie kosztów, przychodów oraz wyników finansowych do poszczególnych obszarów działalności. W praktyce zapewnia to możliwość wyraźnego wydzielenia działalności objętej DoW od działalności pozostałej.

Rezygnacja z określenia w rozporządzeniu wydawanym przez ministra właściwego ds. gospodarki sposobu wydzielenia organizacyjnego działalności objętej DoW oraz prowadzenia rozliczeń w przypadku prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej nieobjętej DoW, w ocenie projektodawcy, nie wpłynie negatywnie na funkcjonowanie przedsiębiorców korzystających ze wsparcia na podstawie DoW. Wskazać bowiem należy, że przedsiębiorcy dysponują odpowiednimi narzędziami rachunkowymi i ewidencyjnymi, umożliwiającymi realizację obowiązków wynikających z DoW oraz przepisów podatkowych.

Zauważyć przy tym także należy, że określenie ww. obowiązku w wydawanym przez ministra właściwego ds. gospodarki rozporządzeniu mogłoby prowadzić do nadmiernej regulacji i powielenia obowiązków już wynikających z przepisów prawa podatkowego i rachunkowego. W konsekwencji wprowadzenie powyższego obowiązku nie przyniosłoby istotnej wartości dodanej, natomiast mogłoby skutkować dodatkowymi obciążeniami administracyjnymi dla przedsiębiorców.

6. art. 1 pkt 6 projektu ustawy. W art. 15 ustawy o WNI proponuje się:

a. zmiana ust. 1

Zmiana ma na celu wskazanie wszystkich obowiązkowych elementów DoW które są istotne dla późniejszego stosowania zwolnienia podatkowego. Zmiana dotyczy między innymi wskazania przedmiotu działalności gospodarczej która jest związana z nową inwestycją. Pozwoli to na ograniczenie stosowania zwolnienia podatkowego na dochody w ramach których nie jest realizowana nowa inwestycja a tym samym nie zostały poniesione koszty kwalifikowane z nią związane. Dodatkowo projektowana regulacja ma na celu usunięcie wymogu tworzenia określonej liczby nowych miejsc pracy w związku z realizacją nowej

inwestycji w przypadku, gdy inwestycja jest realizowana w obszarze robotyzacji i automatyzacji co nie wymaga tworzenia nowych miejsc pracy.

Z obecnego brzmienia art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o WNI wynika, że jednym z elementów wydania DoW jest: „tworzenie przez przedsiębiorcę określonej liczby nowych miejsc pracy w związku z realizacją nowej inwestycji, przez określony czas”. Sama ustawa o WNI nie definiuje pojęcia „określonej liczby nowych pracowników” co powoduje, że przy określeniu i zdefiniowaniu tychże miejsc należy posilkować się przepisami rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z 17 czerwca 2014 r. *uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu* (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, str. 1, z późn. zm.) oraz rozporządzenia z dnia 28 sierpnia 2018 r. w *sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1713) oraz uwzględnić charakter planowanej inwestycji. Ten drugi akt prawny, w ślad za GBER 2014 wskazuje, że podstawą do wyliczenia maksymalnej pomocy publicznej, jest albo poniesienie kosztów kwalifikowanych inwestycji, albo poniesienie kosztów kwalifikowanych pracy (§ 5 ust. 1 pkt 1 i 2 odpowiednio). Analizując treść § 5 ust. 4 ww. rozporządzenia z dnia 28 sierpnia 2018 r. można dojść do wniosku, że określona liczba pracowników powinna być definiowana jako wzrost netto zatrudnienia w danym zakładzie w rozumieniu GBER 2014, a ten z kolei uzależnia co prawda konieczność zachowania warunku wzrostu netto w danym zakładzie, ale jedynie w sytuacji gdy koszty kwalifikowane obliczane są jako koszty zatrudnienia pracowników (art. 14 ust. 9 GEBR 2014). Stąd w przypadku przedsiębiorcy realizującego inwestycję, który korzysta z pomocy publicznej z tytułu kosztów kwalifikowanych inwestycji (CAPEX) można byłoby przyjąć, że nie ma on obowiązku kształtowania warunku zatrudnienia w kontekście średniego zatrudnienia z 12 miesięcy.

b. dodanie ust. 1a

Projektowana zmiana ma na celu wskazanie, że warunek tworzenia nowych miejsc pracy nie ma zastosowania do inwestycji realizowanej w obszarze robotyzacji i automatyzacji procesów polegającej na zakupie robota przemysłowego w rozumieniu art. 52jb ust. 3 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. *o podatku dochodowym od osób fizycznych* (Dz. U. z 2026 r. poz. 592) oraz art. 38eb ust. 3 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. *o podatku dochodowym od osób prawnych* (Dz. U. z 2026 r. poz. 554).

Zamiarem ustawodawcy, w projektowanym przepisie, jest wyłączenie obowiązku tworzenia przez przedsiębiorcę nowych miejsc pracy w związku z realizacją nowej inwestycji, przez określony czas, w obszarze robotyzacji i automatyzacji procesów.

7. art. 1 pkt 7 projektu ustawy. W ustawie o WNI po art. 15 proponuje się dodanie art. 15a-15d.

Projektowana zmiana wprowadza instytucję „opinii Szefa Krajowej Administracji Skarbowej” wydawanej w toku postępowania o wydanie DoW. W myśl wprowadzanego przepisu (art. 15a ust. 2), przedmiotem opinii będzie ocena kompletności, jednoznaczności, spójności oraz prawidłowości danych przedstawionych w projekcie DoW, dotyczących:

- 1) przedmiotu działalności gospodarczej związanej z nową inwestycją, oraz
- 2) terenu, na którym nowa inwestycja zostanie zrealizowana

- w zakresie w jakim mają one wpływ na ustalenie zakresu zwolnienia z podatku dochodowego, o którym mowa w art. 3 zmienianej ustawy.

Zakres przedmiotowy opinii jest ściśle sprecyzowany, co zapewni, iż kryteria, w oparciu o które oceniane będą dane, w każdym przypadku będą jednakowe. Są one wyraźnie wskazane wraz z konkretnym celem analizy, tj. oceną wpływu na ustalenie zakresu zwolnienia z podatku dochodowego. Z perspektywy zakresu zwolnienia z podatku dochodowego, kluczowe znaczenie ma przede wszystkim przedmiot działalności gospodarczej z której dochody będą uzyskiwane oraz teren, na którym ta działalność będzie prowadzona. Są to kluczowe elementy DoW, wpływające na zwolnienie podatkowe. Wynika to wprost z ustaw podatkowych, które wskazują, że zwolnienie podatkowe (na podstawie DoW), obejmuje dochody z działalności gospodarczej określonej w DoW i prowadzonej na terenie określonym w tej decyzji, jeżeli w ramach tej działalności i na tym terenie jest realizowana nowa inwestycja. Rolą opinii Szefa KAS jest ocena danych dotyczących przedmiotu działalności gospodarczej związanej z nową inwestycją oraz terenu, na którym nowa inwestycja zostanie zrealizowana pod kątem ich kompletności, jednoznaczności, spójności oraz prawidłowości w kontekście ich wpływu na ustalenie zakresu zwolnienia z podatku dochodowego.

Ocena kompletności będzie polegać między innymi na weryfikacji czy wszystkie wymagane dane zostały wskazane. Ocena jednoznaczności będzie obejmować ustalenie, czy dane nie budzą wątpliwości oraz czy są przedstawione w sposób precyzyjny i zrozumiały. Ocena spójności będzie polegać na sprawdzeniu czy dane są spójne zarówno pomiędzy sobą jak i z dokumentami stanowiącymi podstawę wydania DoW. Ocena prawidłowości będzie obejmować ustalenie, czy dane są zgodne z treścią dokumentów oraz czy zostały one właściwie odczytane i odzwierciedlone w projekcie DoW.

Należy zwrócić uwagę, że wskazane w DoW kluczowe elementy, mające wpływ na zakres zwolnienia podatkowego, wynikają z wniosku inwestora oraz załączonych dokumentów

(np. biznesplanu), w których znajdują się dane dotyczące m.in. charakterystyki przedsiębiorstwa, dotychczas prowadzonej działalności gospodarczej, rodzaju i celu nowej inwestycji, zakresu planowanej działalności gospodarczej w związku z nową inwestycją, opisu nowej inwestycji. Mają one istotny wpływ na prawidłowe określenie przedmiotu działalności gospodarczej związanej z nową inwestycją oraz terenu, na którym nowa inwestycja zostanie zrealizowana. Dane te, w opinii będą oceniane pod kątem ich kompletności, jednoznaczności, spójności oraz prawidłowości w kontekście planowanej inwestycji.

Projekt zakłada, iż w przypadku gdy maksymalna dopuszczalna wielkość pomocy publicznej, o której mowa w art. 15, wynosi co najmniej 25 000 000 zł, wydanie opinii przez Szefa KAS ma charakter obligatoryjny (art. 15a ust. 1). Natomiast w przypadku gdy maksymalna dopuszczalna wielkość pomocy publicznej, o której mowa w art. 15, wynosi mniej niż 25 000 000 zł, przedsiębiorca może wraz z wnioskiem, o wydanie DoW, złożyć również wniosek o wydanie przedmiotowej opinii (art. 15a ust. 3). Należy jednak zauważyć, że przepisy przejściowe wprost wskazują, iż do dnia 31 grudnia 2028 r. opinię wydaje się wyłącznie w przypadku, gdy próg maksymalnej dopuszczalnej wielkości pomocy publicznej wynosi co najmniej 25 000 000 zł.

Wprowadzenie na początku stosowania tych przepisów obowiązku wydawania opinii Szefa KAS wyłącznie dla inwestycji dla których maksymalna dopuszczalna wielkość pomocy publicznej wynosi co najmniej 25 mln zł, ma zapewnić przede wszystkim sprawne i efektywne wprowadzenie tego rozwiązania, zapewniając jak największą stabilność tego procesu także w kolejnych latach. Objęcie obowiązkiem wydawania opinii mniejszej liczby DoW na początku wprowadzania tej zmiany, ma zagwarantować sprawne procedowanie wniosków oraz zapewnić, aby czas wydawania DoW nie uległ znacznemu wydłużeniu. Ma to również zmniejszyć obawy przed wprowadzeniem nowego rozwiązania wśród przedsiębiorców oraz spółek zarządzających obszarami (wydających DoW w imieniu ministra właściwego ds. gospodarki).

Należy również wskazać, że równoległe dokonywane są zmiany w ustawach o podatku dochodowym, polegające na możliwości zwolnienia dochodów uzyskiwanych z działalności gospodarczej określonej w DoW, prowadzonej w ramach nowej inwestycji. Może to zwiększyć zainteresowanie możliwością skorzystania z pomocy publicznej przyznawanej w formie zwolnienia podatkowego na podstawie DoW, a tym samym liczbę tychże decyzji, dla których opinia będzie wydawana.

Warto również zwrócić uwagę na skalę inwestycji objętych progiem 25 mln zł. Analiza danych z lat 2019–2025 zawartych w Ewidencji Wsparcia Nowych Inwestycji, o której mowa w rozdziale 5 zmienianej ustawy, pokazuje, że:

- średnio 93 DoW rocznie przekraczają próg 25 mln zł wysokości pomocy publicznej (ok. 18% wszystkich DoW),
- odpowiadają one za 68% wartości udzielonego wsparcia.

Oznacza to, że pomimo stosunkowo niewielkiej liczby opinii, będą one wydawane w stosunku do inwestycji, które stanowią istotną część udzielonego wsparcia. Punktem wyjścia przy określaniu tego progu była chęć objęcia opinią Szefa KAS DoW, które biorąc pod uwagę średnią, łączną kwotę udzielonego wsparcia, będą stanowić niemal 70% wartości udzielonego wsparcia.

Rozwiązanie takie zapewni także większe bezpieczeństwo organizacyjne, w tym umożliwi weryfikację ewentualnych potrzeb rynku, a tym samym uwzględnienie większych potrzeb kadrowych do realizacji tego zadania. W trakcie funkcjonowania nowego mechanizmu możliwa będzie realna ocena danych uwzględnianych podczas określania progu wartości oraz zainteresowania rynku możliwością pozyskania opinii na wniosek.

W projektowanym przepisie (art. 15a ust. 4) przewidziano możliwość upoważnienia przez Szefa KAS, dyrektorów izb administracji skarbowej albo dyrektora izby administracji skarbowej do wydawania opinii w jego imieniu.

Sam proces wydawania opinii uregulowany w projektowanym art. 15b zmienianej ustawy, ma być elastyczny i oparty na współpracy wszystkich stron zaangażowanych w proces wydawania DoW.

Zgodnie z projektowanym art. 15b ust. 1 ustawy, przypadkach, o których mowa w art. 15a ust. 1 (opinia obligatoryjna) oraz art. 15a ust. 3 (opinia wydawana na wniosek przedsiębiorcy), minister właściwy do spraw gospodarki przekazuje Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej projekt DoW wraz z dokumentami niezbędnymi do wydania tej opinii.

Szef KAS w przypadku stwierdzenia braków, niejasności, niespójności lub wątpliwości dotyczących danych przedstawionych w przekazanych dokumentach, będzie mógł zwrócić się do ministra właściwego ds. gospodarki lub do przedsiębiorcy o ich uzupełnienie lub wyjaśnienie. Szef KAS będzie mógł także zorganizować spotkanie uzgodnieniowe z ministrem właściwym ds. gospodarki lub przedsiębiorcą w celu omówienia okoliczności istotnych dla oceny tych danych. Ze spotkania uzgodnieniowego sporządzany będzie protokół. Wskazana

procedura ma przede wszystkim zapewnić aby wszystkie strony postępowania mogły przedstawić swoje argumenty, wyjaśnienia, tak aby wspólnie dojść do porozumienia co do stanowiska wyrażonego w opinii. Strona będzie miała zapewniony czynny udział także na tym etapie postępowania.

Projektowane przepisy art. 15b ust. 3 zakładają, że Szef KAS będzie wydawał opinię nie później niż w terminie miesiąca od dnia otrzymania projektu DoW wraz z dokumentami niezbędnymi do wydania opinii. W uzasadnionych przypadkach termin ten będzie mógł zostać przedłużony, nie dłużej jednak niż o miesiąc, o czym Szef KAS będzie zawiadamiał ministra właściwego ds. gospodarki oraz przedsiębiorcę, wskazując przyczyny przedłużenia oraz nowy termin wydania opinii. Do tego terminu nie wlicza się terminów i okresów, o których mowa w art. 35 § 5 Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691, z późn. zm.).

Z punktu widzenia czasu wydawania opinii, istotny jest również sposób, w jaki dane, które mają wpływ na ustalenie zakresu zwolnienia z podatku dochodowego, zostaną przedstawione przez ministra właściwego do spraw gospodarki w projekcie przekazanej do Szefa KAS DoW. Pomocne w tym zakresie może być np. uzasadnienie dlaczego określony przedmiot działalności gospodarczej jest związany z nową inwestycją czy dlaczego dany teren uznano za obszar, na którym nowa inwestycja zostanie zrealizowana. Właściwe określenie i uzasadnienie tych kwestii przez przedsiębiorcę oraz następnie przez ministra właściwego do spraw gospodarki w projekcie decyzji o wsparciu, pozwoli Szefowi KAS na możliwie szybkie wydanie opinii.

Opinia po jej wydaniu będzie przekazywana ministrowi właściwemu do spraw gospodarki (art. 15b ust. 4).

Art. 15b ust. 5 stanowi zabezpieczenie przed nadmiernym przeciąganiem się prowadzonego postępowania. W przypadku niewydania opinii w terminie, o którym mowa w ust. 3, uznaje się, że w dniu następującym po dniu, w którym upłynął termin wydania opinii, została wydana opinia potwierdzająca kompletność, jednoznaczność, spójność i prawidłowość danych zawartych w projekcie DoW, o których mowa w art. 15a ust. 2, o czym minister właściwy do spraw gospodarki czyni wzmiankę w DoW.

Wprowadzenie takiego mechanizmu ma na celu zapewnienie sprawnego, terminowego i jednolitego przebiegu procesu opiniowania. Brak wydania opinii w wyznaczonym terminie nie będzie blokować dalszych etapów postępowania i wydłużać czasu wydania DoW. Pozwoli to zwiększyć przewidywalność i przejrzystość procedur wewnętrznych. Rozwiązanie to stanowi narzędzie podnoszące standard obsługi tego zadania poprzez jednoznaczne

określenie konsekwencji braku wydania opinii w wyznaczonym terminie. Znajduje to uzasadnienie zwłaszcza w przypadku wydawania opinii, która ma funkcję pomocniczą wobec zasadniczej czynności jaką jest uzyskanie DoW.

Projektowane przepisy art. 15b ust. 7 wprost wskazują że przy wydawaniu opinii nie stosuje się art. 106 Kodeksu postępowania administracyjnego. Jest to uzasadnione tym, że wprowadzane przepisy w sposób szczegółowy określają zasady współpracy Szefa KAS z organem załatwiającym sprawę, odnosząc się do kwestii związanych m.in. z terminem załatwienia sprawy, charakterem opinii, formą opinii, regulując kompleksowo kwestię współpracy organów.

Zgodnie z projektowanym art. 15c opinia będzie stanowić dowód w postępowaniu o wydanie DoW. Organ wydający DoW uwzględnia opinię przy ocenie zgromadzonego materiału dowodowego.

Jest ona również doręczana przedsiębiorcy wraz z DoW.

Art. 15c w ust. 3 i 4 zakłada również, że w zakresie, w jakim opinia będzie potwierdzać kompletność, spójność, jednoznaczność oraz prawidłowość danych przedstawionych w projekcie DoW, organy podatkowe są związane tą oceną przy ustalaniu zakresu zwolnienia wynikającego z DoW, chyba że ujawnią się nowe okoliczności wskazujące na niezgodność tych danych ze stanem rzeczywistym. Nie będzie to jednak wyłączać uprawnień organów podatkowych do weryfikacji prawidłowości rozliczeń podatkowych przedsiębiorcy.

Funkcję ochronną jaką opinia zapewnia przedsiębiorcy uzyskującemu DoW, w przypadku niewydania opinii w terminie, o którym mowa w art. 15b ust. 3, potwierdza wzmianką którą minister właściwy do spraw gospodarki czyni w DoW zgodnie z art. 15b ust. 5.

Opinia Szefa KAS nie stanowi interpretacji przepisów prawa podatkowego oraz nie wyklucza możliwości wystąpienia o interpretację indywidualną w późniejszym czasie. Swym zakresem obejmuje ona kwestie takie jak m.in. potwierdzenie przedmiotu działalności gospodarczej związanej z nową inwestycją określonej za pomocą kodów PKWiU czy prawidłowość określenia terenu, na którym nowa inwestycja zostanie zrealizowana i na którym ta działalność będzie prowadzona, co nie może być dokonane w interpretacji indywidualnej.

Opinia będzie wydawana w drodze postanowienia, na które nie będzie przysługiwać przedsiębiorcy zażalenie - art. 15b ust. 6. Z uwagi na fakt, iż ocena zawarta w opinii posiada także pewien walor ochronny przed organami podatkowymi, zdecydowano się na formę postanowienia. Należy jednak zwrócić uwagę, że opinia nie rozstrzyga o prawach ani obowiązkach stron ani nie kończy postępowania w sprawie. Opinia ma mieć przede wszystkim

charakter materialno – techniczny, pomocniczy i dowodowy. Z uwagi na fakt, iż ustalenia zawarte w opinii Szefa KAS będą mieć swoje odzwierciedlenie w DoW, nie jest zasadne aby była ona dodatkowo zaskarżana na etapie jej wydawania. Jej skutki prawne będą mogły podlegać kontroli w ramach środka zaskarżenia od rozstrzygnięcia końcowego, tj. DoW.

Należy przede wszystkim w tym kontekście zwrócić uwagę na wąski zakres opinii. Odnosi się ona wyłącznie do dwóch elementów określonych w DoW, tj. przedmiotu działalności gospodarczej, związanej z nową inwestycją oraz terenu, na którym inwestycja zostanie zrealizowana. Wsparcie Szefa KAS polega wyłącznie na ocenie wskazanych elementów DoW. W związku z powyższym nie ma potrzeby aby opinia Szefa KAS była odrębnie zaskarżana.

Zgodnie z projektowanym art. 15d regulacje zawarte w art. 15a – 15c będą miały także zastosowanie w przypadku zmiany DoW jeżeli ta zmiana ma wpływ na dane, mające wpływ na ustalenie zakresu zwolnienia z podatku dochodowego. Jest to również istotne zabezpieczenie prawidłowości oceny skutków ewentualnych zmian w założeniach realizowanej inwestycji. Przepisy te nie będą miały zastosowania w przypadku decyzji o odmowie zmiany DoW.

8. art. 1 pkt 8 projektu ustawy. W art. 16 ustawy o WNI proponuje się dokonanie następujących zmian:

1. zmiany ust. 1

Dotychczas kopia wydanej DoW, kopia decyzji o zmianie DoW, kopia decyzji o uchyleniu DoW oraz kopia decyzji stwierdzającej wygaśnięcie DoW, były przekazywane wyłącznie do naczelnika urzędu skarbowego właściwego dla siedziby lub miejsca zamieszkania przedsiębiorcy w sprawach podatku dochodowego w terminie 14 dni, licząc od dnia, w którym decyzje te stały się prawomocne. Wprowadzenie obowiązku przekazywania ich również do Szefa KAS, ma zapewnić możliwość dokonywania przez Szefa KAS analiz także tych DoW, które nie są objęte obowiązkiem wydania opinii. Będzie to również istotne z punktu widzenia wdrażania opinii Szefa KAS, pozyskiwania danych niezbędnych do zmiany wysokości progu, czy możliwości ujednoczenia wydawanych DoW.

2. zmiana ust. 2

Projektowana zmiana ma charakter doprecyzowujący i techniczny, której celem jest zwolnienie spółek komandytowych i komandytowo-akcyjnych, z obowiązku przekazywania wydanych w ich sprawie DoW odpowiedniemu naczelnikowi urzędu skarbowego. Wskazać bowiem należy, że w związku z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 28 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym

od osób prawnych, ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2123), od dnia 1 stycznia 2021 r., spółka komandytowa podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób prawnych (dalej: „CIT”). Konsekwencją nadania spółce komandytowej podmiotowości podatkowej na gruncie podatku dochodowego od osób prawnych jest wprowadzenie dwóch poziomów opodatkowania dochodu osiągniętego przez tę spółkę - najpierw na poziomie spółki, a następnie u jej wspólników (komplementariuszy i komandytariuszy), przy czym ustawodawca przewidział możliwość wyboru opodatkowania w tej formie od dnia 1 maja 2021 r. Tym samym, na gruncie ustawy *o podatku dochodowym od osób prawnych*, spółka komandytowa traktowana jest jako spółka kapitałowa.

Celem projektowanej zmiany jest wyłącznie dostosowanie treści przepisu do aktualnego modelu opodatkowania spółek. Przepis art. 16 ust. 2 ustawy odnosi się do podatników PIT. Spółki komandytowe będą zatem teraz objęte regulacją art. 16 ust. 1, który dotyczy podatników CIT.

9. art. 1 pkt 9 projektu ustawy. W art. 17 ustawy o WNI proponuje się dokonanie następujących zmian:

a. zmiana ust. 1

Projektowana zmiana ma na celu dodanie do nowelizowanego przepisu kolejnej przesłanki zgodnie, z którą DoW obowiązuje przez okres na jaki została wydana, o ile minister właściwy do spraw gospodarki nie stwierdzi jej wygaśnięcia. DoW to decyzja, która w okresie obowiązywania nadaje stronie uprawnienie do zwolnienia podatkowego. Zatem, stwierdzenie jej wygaśnięcia przed upływem okresu na jaki została wydana, w konsekwencji prowadzi do utraty tego prawa, w ten sam sposób co upływanie okresu na jaki decyzja została wydana lub gdy nastąpiło jej uchylenie lub stwierdzenie jej nieważności.

b. w ust. 4 dodanie pkt 3

Projektowana zmiana ustawy o WNI ma na celu doprecyzowanie zasad dokonywania zmian DoW oraz jednoznaczne określenie zakresu dopuszczalnych modyfikacji nowej inwestycji realizowanej w oparciu o nią.

Projektowane powyżej regulacje odpowiadają w pierwszej kolejności na istniejące w praktyce stosowania prawa przez ministra właściwego do spraw gospodarki przypadki, gdzie odmawia się zmiany DoW w zakresie poziomu średniorocznego zatrudnienia, przedmiotu działalności gospodarczej i terenu realizacji inwestycji.

Obecnie obowiązujące przepisy ustawy nie zawierają wprost ograniczeń dotyczących możliwości zmiany kluczowych parametrów inwestycji, jak poziom zatrudnienia, przedmiot działalności gospodarczej określony kodami PKWiU czy teren realizacji inwestycji. Brak jednoznacznych regulacji w tym zakresie prowadzi do sporów z przedsiębiorcami i wydłużania czasu trwania procedury administracyjnej.

Zgodnie z regułami udzielania regionalnej pomocy publicznej, projekt inwestycyjny stanowiący podstawę przyznania wsparcia powinien zachować swoją tożsamość oraz podstawowe parametry, które były oceniane na etapie przyznawania pomocy. Oznacza to, że niedopuszczalne jest dokonywanie istotnych zmian w projekcie, które mogłyby wpływać na ocenę jego kwalifikowalności lub wysokość przyznanej pomocy. W praktyce oznacza to brak możliwości swobodnego kształtowania takich elementów, jak średnioroczny poziom zatrudnienia, przedmiot działalności gospodarczej czy lokalizacja inwestycji, o ile zmiany te nie pozostają w bezpośrednim i uzasadnionym związku z pierwotnym projektem.

Wprowadzenie projektowanego przepisu ma zatem charakter doprecyzowujący i porządkujący – wskazuje wprost, które elementy inwestycji nie mogą być dowolnie zmieniane, chyba że przedsiębiorca wykaże istnienie szczególnych okoliczności uzasadniających taką zmianę, przy zachowaniu zgodności z zasadami pomocy publicznej.

c. po ust. 4 dodanie ust. 4a

Projekt przewiduje również wprowadzenie jednoznacznych regulacji dotyczących terminów składania wniosków o zmianę DoW. Proponuje się, aby wniosek taki mógł zostać złożony wyłącznie przed upływem terminu określonego w DoW jako dzień spełnienia jej warunków, a wnioski złożone po tym terminie nie podlegały rozpatrzeniu.

Proponowane rozwiązanie wynika z charakteru prawnego decyzji o zmianie decyzji administracyjnej jaką jest DoW, która ma charakter konstytutywny. Oznacza to, że dopiero z chwilą jej wydania dochodzi do zmiany sytuacji prawnej adresata decyzji – wywołuje ona skutki prawne na przyszłość (*ex nunc*), kształtując na nowo prawa i obowiązki wynikające z DoW.

Dokonywanie zmian DoW po upływie terminu określonego w tej decyzji może prowadzić do próby nadania skutków prawnych w odniesieniu do stanów faktycznych już zakończonych. Innymi słowy, decyzja konstytutywna nie może „cofnąć się w czasie” i zmienić treści obowiązków, które powinny zostać wykonane w określonym terminie. Jest to niezgodne zarówno z zasadami postępowania administracyjnego, jak i regulacjami w zakresie pomocy publicznej.

d. zmiana ust. 5 i 6

Projektowana zmiana ma na celu doprecyzowanie przypadków kiedy możliwe jest stwierdzenie przez ministra właściwego do spraw gospodarki wygaśnięcia DoW. Są to: brak osiągnięcia dochodów podlegających zwolnieniu albo wykorzystanie maksymalnej pomocy publicznej i spełnienie warunków wynikających z DoW. Obecne brzmienie przepisu budzi wątpliwości co do pojęcia „nie korzystania z pomocy publicznej” co nie jest jednoznaczne z wykorzystywaniem z dostępnego limitu tej pomocy w ramach DoW. Konsekwencją zmiany brzmienia ust. 5 jest również zmiana przepisów ust. 6.

10. art. 1 pkt 10 projektu ustawy. W art. 18 ustawy o WNI proponuje się dokonanie następujących zmian:

a. zmiana pkt 3

Celem projektowanej zmiany jest zobowiązanie naczelnik właściwego urzędu skarbowego do przesyłania ministrowi właściwemu do spraw gospodarki i zarządzającemu obszarem kopii decyzji nakładającej na przedsiębiorcę obowiązek zwrotu udzielonego wsparcia. Zauważyć bowiem należy, że w związku z dyspozycją art. 18 ust. 1 zdanie drugie – do dnia zwrotu przez przedsiębiorcę udzielonego wsparcia nie może zostać wydana nowa DoW. Niniejsze, determinuje zatem potrzebę posiadania przez zarządzającego obszarem ww. informacji.

Nadmienić również należy, że wymienienie wprost w projektowanym przepisie zarządzających obszarem ma na celu wskazanie naczelnikom urzędów skarbowych, w jednym miejscu, adresatów kopii wydawanych decyzji.

11. art. 1 pkt 11 projektu ustawy. W art. 23 ust. 2 ustawy o WNI wyraz „przepis” zastępuje się wyrazami „przepisy art. 15a–15d i”.

Intencją projektowanej zmiany jest doprecyzowanie, że wszelkie czynności związane z udziałem ministra właściwego do spraw gospodarki przy wydawaniu opinii Szefa KAS, na etapie wydawania DoW, wskazane w ustawie, będą wykonywane przez zarządzających obszarami. Zgodnie z delegacją ustawową minister właściwy do spraw gospodarki powierzył zarządzającym obszarami m.in. wydawanie DoW, w związku z powyższym przepisy art. 15a-15d przy wydawaniu DoW należy stosować odpowiednio.

12. art. 1 pkt 12 projektu ustawy. W art. 28 ustawy o WNI proponuje się dokonanie zmiany ust. 3.

W art. 28 w ust. 3 ustawy o WNI zaproponowano zmianę terminu, w którym minister właściwy ds. gospodarki z przeprowadzonej kontroli sporządza protokół, a następnie przekazuje go zarządzającemu obszarem, wskazując termin 60 dni (zaproponowany termin liczy się, jak

dotychczas, od dnia zakończenia kontroli). Z dotychczasowego funkcjonowania przepisów w tym zakresie wynika, że ze względu na liczbę przeprowadzanych u zarządzających obszarami kontroli a w szczególności ich czasochłonności i wieloetapowość wskazany obecnie termin 30 dni nie jest wystarczający do prawidłowego realizowania zadania ministra właściwego do spraw gospodarki w tym zakresie.

Wskazać bowiem należy, że ww. kontroli podlegać będą czynności wykonywane przez zarządzających obszarami w imieniu ministra właściwego ds. gospodarki na podstawie rozporządzenia przekazującego kompetencje, tj. wydawanie DoW oraz kontrole bieżące inwestorów prowadzących działalność na podstawie DoW. Należy uznać, że w przypadku wydawania DoW kontrola dotyczyć będzie całej procedury administracyjnej - od złożenia wniosku po wydanie decyzji. W przypadku kontroli bieżących badany będzie okres od zawiadomienia o kontroli do przekazania protokołu z kontroli ministrowi.

Dodatkowo należy także mieć na uwadze, że do prawidłowego sporządzenia przez osobę upoważnioną do przeprowadzenia kontroli protokołu, o którym mowa w art. 28 ust 1 i 2 ustawy o WNI niezbędne jest zawarcie w nim m.in. następujących informacji: zakres kontroli i okres objęty kontrolą, szczegółowy wykaz dokumentów poddanych weryfikacji, informacje dotyczące pisemnych i ustnych wyjaśnień, opis ustalonego stanu faktycznego oraz jego ocenę, zalecenia lub wnioski dotyczące usunięcia nieprawidłowości, co utrudnia terminową realizację ww. zadania.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że proponowane wydłużenie terminu do 60 dni, pozwoli na prawidłową realizację obowiązku, o którym mowa w art. 28 ust. 3 ustawy o WNI przy uwzględnieniu wieloetapowości przeprowadzanych kontroli oraz ich czasochłonności.

13. art. 1 pkt 13 projektu ustawy. W art. 29 ustawy o WNI proponuje się dokonanie nowelizacji ust. 2.

Celem projektowanej nowelizacji jest rozszerzenie funkcjonalności Ewidencji Wsparcia Nowej Inwestycji o prowadzenie postępowania w sprawie wydania DoW. Jak wskazano na wstępie niniejszego uzasadnienia projektowana zmiana usprawni, zoptymalizuje i zautomatyzuje procesy związane z wnioskowaniem o DoW w ramach PSI, wydawaniem przez SSE DoW, a także zmianą lub wygaszaniem decyzji. Pozwoli również na prowadzenie skuteczniejszych analiz efektów zachęty (w ramach monitorowania efektów przyznanego wsparcia) oraz na łatwiejsze dotarcie do przedsiębiorców, a tym samym na poprawę procedury przyznawania wsparcia.

14. art. 1 pkt 14 projektu ustawy. W ustawie o WNI proponuje się dokonanie nowelizacji art. 33.

Intencją projektowanego przepisu jest stworzenie dla ministra właściwego do spraw gospodarki podstawy prawnej do pozyskiwania i przetwarzania danych zgromadzonych w indywidualnym koncie systemu teleinformatycznego, o którym mowa w art. 1 pkt 4 projektowanej ustawy.

15. art. 2 projektu ustawy. W ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. *o podatku dochodowym od osób fizycznych* (Dz. U. z 2026 r. poz. 592)

a) w art. 21

– w ust. 1 proponuje się:

- - *uchylenie pkt 63a oraz nowe brzmienie pkt 63b*

Uchylenie pkt 63a w ust. 1 art. 21 ustawy o PIT związane jest z wygaszeniem od dnia 1 stycznia 2027 r. funkcjonowania SSE, tym samym brak będzie możliwości korzystania ze zwolnienia w ramach tego przepisu.

Zmiana pkt 63b w ust. 1 w art. 21 ustawy o PIT ma na celu odejście od konstrukcji ustalania dochodu zwolnionego z reinwestycji z uwzględnieniem „ściślych powiązań”, o których mowa w Interpretacji ogólnej. Projekt zastępuje tę konstrukcję prostszą i jednoznaczną zasadą: zwolnieniu podlega cały dochód osiągnięty z nowej inwestycji (reinvestycji), określonej w DoW. Zmiana ta jest zgodna z kierunkowym założeniem deregulacyjnym – ma ułatwiać stosowanie zwolnienia oraz ograniczyć liczbę sporów podatkowych. W projektowanych przepisach PIT wyraźnie wskazano, że zwolnienie obejmuje dochody z działalności prowadzonej na terenie i w zakresie określonym w DoW, jeżeli w ramach tej działalności jest realizowana nowa inwestycja i o ile przedmiot tej działalności oraz działalność prowadzona w ramach nowej inwestycji są określone za pomocą tego samego kodu PKWiU. Rozwiązanie to ma na celu przywrócenie spójności regulacji oraz zwiększenie pewności prawa po stronie podatników realizujących inwestycje o charakterze rozwojowym lub reinwestycyjnym.

Zwolnienie podatkowe nie obejmuje zatem dochodów z działalności innej, niż objęta DoW, nawet jeżeli jest ona prowadzona na tym samym terenie.

– *nowe brzmienie ust. 5a*

Zmiana ma charakter doprecyzowujący i wskazuje, że zwolnienie podatkowe z tytułu działalności prowadzonej na podstawie DoW obejmuje dochody z działalności gospodarczej określonej w tej DoW i prowadzonej na terenie określonym w tej decyzji, jeżeli w ramach tej działalności i na tym terenie jest realizowana nowa inwestycja.

– *dodanie ust. 5aa*

Nowy ust. 5aa reguluje moment, od którego podatnik może korzystać ze zwolnienia podatkowego.

Zgodnie z projektowanym przepisem zwolnienie stosuje się od miesiąca, w którym:

1. zakończono realizację nowej inwestycji, lub
2. rozpoczęto ponoszenie kosztów pracy - dotyczących nowych miejsc pracy utworzonych w związku z inwestycją.

W przypadku ponoszenia kosztów pracy – zwolnienie podatkowe przysługuje od początku miesiąca, w którym przedsiębiorca rozpoczął ponoszenie tych kosztów w związku z realizacją nowej inwestycji. Natomiast w przypadku zwolnienia dochodu w oparciu o koszty nowej inwestycji, moment rozpoczęcia korzystania ze zwolnienia podatkowego został odroczony do miesiąca, w którym upłynął termin zakończenia inwestycji określony w DoW. Zapis ten stanowi „bezpiecznik” przed nadużywaniem wykorzystywania zwolnienia, w oparciu o inwestycję, która nie została zakończona. Jednocześnie warunek ten jest znacznym uszczelnieniem w stosunku do poprzedniej regulacji.

Warunki wprowadzone w ust. 5aa odpowiadają warunkom wynikającym z § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2022 r. w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji (Dz. U. z 2025 r. poz. 108), dalej: rozporządzenie WNI, w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2023 r. Wobec powyższego zasadne jest wprowadzenie możliwości zastosowania tych warunków wyłącznie do dochodów uzyskanych na podstawie decyzji o wsparciu wydanej od dnia 1 stycznia 2023 r. Oznacza to, że powyższych warunków nie stosuje się do dochodów uzyskanych na podstawie decyzji o wsparciu wydanej do dnia 31 grudnia 2022 r. oraz na podstawie decyzji o wsparciu, w stosunku do której przed dniem 1 stycznia 2023 wszczęto a nie zakończono postępowania o jej wydanie.

– *nowe brzmienie ust. 5b i ust. 5cb*

Art. 21 ust. 5b i 5c dotyczy wprowadzonego ustawą z dnia 25 czerwca 2025 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. poz. 1022), alternatywnego sposobu zwrotu podatku, w przypadku uchylecia DoW dla podatników posiadających więcej niż jedną DoW. W przypadku uchylecia DoW, jeżeli podatnik posiada kilka DoW, może on zwrócić podatek niezapłacony od dochodu osiągniętego z działalności gospodarczej określonej w uchylonej DoW, pod warunkiem, że podatnik ten prowadzi księgę rachunkową, w sposób zapewniający określenie dochodu

z działalności określonej w uchylonej DoW oraz kwoty podatku niezapłaconego od tego dochodu.

Projektowana zmiana ust. 5b i 5c związana jest z wygaszeniem z dniem 1 stycznia 2027 r. funkcjonowania SSE, co powoduje konieczność aktualizacji wskazanych przepisów.

– *nowe brzmienie ust. 5ca*

Proponowana zmiana ma na celu doprecyzowanie warunków korzystania z omawianego zwolnienia w podatku PIT. Projektodawca wprowadza zasadę, zgodnie z którą w przypadku prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej również poza terenem określonym w DoW, działalność prowadzoną na terenie określonym w DoW wydziela się organizacyjnie, a wielkość zwolnienia określa się w oparciu o przychody i koszty uzyskania przychodów jednostki organizacyjnej prowadzącej działalność określoną w DoW.

– *nowe brzmienie ust. 5caa*

Projektowana zmiana ma charakter doprecyzowujący i uszczelniający, ponieważ wskazuje, iż w przypadku, gdy na terenie określonym w DoW jest jednocześnie prowadzona działalność gospodarcza inna, niż określona w tej DoW, zastosowanie znajdzie również ust. 5ca, dotyczący wyodrębnienia organizacyjnego tej działalności, która nie jest objęta DoW.

– *nowe brzmienie ust. 5cb*

Konieczność zmiany związana jest z wygaszeniem z dniem 1 stycznia 2027 r. funkcjonowania SSE, co powoduje konieczność aktualizacji wskazanych przepisów.

– *nowe brzmienie ust. 5cc*

Konieczność zmiany związana jest z wygaszeniem z dniem 1 stycznia 2027 r. funkcjonowania SSE, co powoduje konieczność aktualizacji wskazanych przepisów.

b) zmiany wskazane w pkt. 2 – 5 dotyczące w art. 23 z pkt. 1 lit a, pkt. 1a lit. b część wspólna, art. 26e ust. 6, art. 26ga ust. 10, art. 26gb ust. 8 są związane z wygaszeniem z dniem 1 stycznia 2027 r. funkcjonowania SSE co powoduje konieczność aktualizacji wskazanych przepisów.

16. art. 3 projektu ustawy. W ustawie z dnia 19 października 1991 r. *o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi skarbu państwa* (Dz. U. z 2025 r. poz. 826) proponuje się dokonanie następujących zmian:

1) w art. 28a w ust. 1a proponuje się dokonanie zmiany pkt 2.

Projektowana zmiana ww. przepisu ma charakter dostosowujący do ustawy o WNI co bezpośrednio związane jest z wygaśnięciem ustawy o SSE.

2) w art. 29 w ust. 1 zmiana pkt 4

3) w art. 29d zmiana ust. 1, ust. 2 i ust. 4

Projektowane zmiany ww. przepisów mają charakter dostosowujący nazewnictwo do ustawy o WNI co bezpośrednio związane jest z wygaśnięciem ustawy o SSE.

17. art. 4 projektu ustawy. W ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. *o podatku dochodowym od osób prawnych* (Dz. U. z 2026 r. poz. 554) proponuje się dokonanie następujących zmian:

1) w art. 1a w ust. 2 pkt 3 lit. a *skreśla się „34 lub”*

Zmiana ma charakter porządkujący, wskazuje, iż w związku z wygaszeniem z dniem 1 stycznia 2027 r. SSE, należy usunąć odwołanie się do pkt 34 w ust. 1 w art. 17 dotyczące SSE.

2) w art. 17 w ust. 1

– *uchyla się pkt 34*

Uchylenie pkt 34 związane jest z wygaszeniem z dniem 1 stycznia 2027 r. funkcjonowania SSE, konsekwencją czego będzie brak możliwości korzystania ze zwolnienia na podstawie tego przepisu.

– *nowe brzmienie pkt 34a*

Zmiana pkt 34a w ust. 1 w art. 17 ustawy o CIT ma na celu odejście od konstrukcji ustalania dochodu zwolnionego z reinwestycji z uwzględnieniem „ściślych powiązań”, o których mowa w Interpretacji ogólnej. Projekt zastępuje tę konstrukcję prostszą i jednoznaczną zasadą: zwolnieniu podlega cały dochód osiągnięty z nowej inwestycji (reinvestycji), określonej w DoW. Zmiana ta jest zgodna z kierunkowym założeniem deregulacyjnym – ma ułatwiać stosowanie zwolnienia oraz ograniczyć liczbę sporów podatkowych. W projektowanych przepisach CIT wyraźnie wskazano, że zwolnienie obejmuje dochody z działalności prowadzonej na terenie i w zakresie określonym w DoW, jeżeli w ramach tej działalności jest realizowana nowa inwestycja i o ile przedmiot tej działalności oraz działalność prowadzona w ramach nowej inwestycji są określone za pomocą tego samego kodu PKWiU. Rozwiązanie to ma na celu przywrócenie spójności regulacji oraz zwiększenie pewności prawa po stronie podatników realizujących inwestycje o charakterze rozwojowym lub reinwestycyjnym. Zwolnienie podatkowe nie obejmuje zatem dochodów z działalności innej, niż objęta DoW, nawet jeżeli jest ona prowadzona na tym samym terenie.

3) *nowe brzmienie ust. 4*

Zmiana ma charakter doprecyzowujący i wskazuje, że zwolnienie podatkowe z tytułu działalności prowadzonej na podstawie DoW obejmuje dochody z działalności gospodarczej określonej w tej DoW i prowadzonej na terenie określonym w tej decyzji, jeżeli w ramach tej działalności i na tym terenie jest realizowana nowa inwestycja.

d) *dodanie ust. 4a*

Nowy ust. 4a reguluje moment, od którego podatnik może korzystać ze zwolnienia podatkowego, w przypadku inwestycji polegających na rozbudowie istniejącego zakładu (reinvestycje).

Zgodnie z projektowanym przepisem zwolnienie stosuje się od miesiąca, w którym:

1. zakończono realizację nowej inwestycji, lub
2. rozpoczęto ponoszenie kosztów pracy - dotyczących nowych miejsc pracy utworzonych w związku z inwestycją.

W przypadku ponoszenia kosztów pracy - zwolnienie podatkowe przysługuje od początku miesiąca, w którym przedsiębiorca rozpoczął ponoszenie tych kosztów w związku z realizacją nowej inwestycji. Natomiast w przypadku zwolnienia dochodu w oparciu o koszty nowej inwestycji, moment rozpoczęcia korzystania ze zwolnienia podatkowego został odroczony do miesiąca, w którym upłynął termin zakończenia inwestycji określony w DoW. Zapis ten stanowi „bezpiecznik” przed nadużywaniem wykorzystywania zwolnienia, w oparciu o inwestycję, która nie została zakończona. Jednocześnie warunek ten jest znacznym uszczelnieniem w stosunku do poprzedniej regulacji.

Warunki wprowadzone w ust. 4a odpowiadają warunkom wynikającym z § 9 rozporządzenia WNI - w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2023 r. Wobec powyższego zasadne jest wprowadzenie możliwości zastosowania tych warunków wyłącznie do dochodów uzyskanych na podstawie decyzji o wsparciu wydanej od dnia 1 stycznia 2023 r.

Oznacza to, że powyższych warunków nie stosuje się do dochodów uzyskanych na podstawie decyzji o wsparciu wydanej do dnia 31 grudnia 2022 r. oraz na podstawie decyzji o wsparciu, w stosunku do której przed dniem 1 stycznia 2023 wszczęto a nie zakończono postępowania o jej wydanie.

e) *nowe brzmienie ust. 5 i 6*

Art. 17 ust. 5 i 6 zmieniony ustawą z dnia 25 czerwca 2025 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. poz. 1022), wskazuje na możliwość alternatywnego sposobu zwrotu podatku

w przypadku uchylenia DoW w przypadku podatników posiadających więcej niż jedną DoW. W przypadku uchylenia DoW, jeżeli podatnik posiada kilka DoW, może on zwrócić podatek niezapłacony od dochodu osiągniętego z działalności gospodarczej określonej w uchylonej DoW, pod warunkiem, że podatnik ten prowadzi ewidencję rachunkową, zgodnie z odrębnymi przepisami, w taki sposób, aby zapewnić możliwość określenia dochodu z tej działalności oraz kwoty niezapłaconego od tego dochodu podatku.

Projektowana zmiana ust. 5 i 6 związana jest z wygaszeniem z dniem 1 stycznia 2027 r. funkcjonowania SSE, co powoduje konieczność aktualizacji wskazanych przepisów.

f) nowe brzmienie ust. 6a

Proponowana zmiana ma na celu doprecyzowanie warunków korzystania z omawianego zwolnienia w podatku CIT. Projektodawca wprowadza zasadę, zgodnie z którą w przypadku prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej również poza terenem określonym w DoW, działalność prowadzoną na terenie określonym w DoW wydziela się organizacyjnie, a wielkość zwolnienia określa się w oparciu o przychody i koszty uzyskania przychodów jednostki organizacyjnej prowadzącej działalność określoną w DoW.

g) nowe brzmienie ust. 6aa

Projektowana zmiana ma charakter doprecyzowujący i uszczelniający, ponieważ wskazuje, iż w przypadku, gdy na terenie określonym w DoW jest jednocześnie prowadzona działalność gospodarcza inna, niż określona w tej DoW, zastosowanie znajdzie również ust. 6a, dotyczący wyodrębnienia organizacyjnego tej działalności, która nie jest objęta DoW.

h) zmiana ust. 6b

Konieczność zmiany związana jest z wygaszeniem z dniem 1 stycznia 2027 r. funkcjonowania SSE, co powoduje konieczność aktualizacji wskazanych przepisów.

i) zmiana ust. 6c zdanie pierwsze oraz zmiana brzmienia ust. 6c pkt.1

Konieczność zmiany w ust. 6c zdanie pierwsze związane jest z wygaszeniem z dniem 1 stycznia 2027 r. funkcjonowania SSE co powoduje konieczność aktualizacji wskazanych przepisów.

j) zmiany wskazane w pkt 3-9

W ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych zaproponowane zmiany w art. 11n, art. 18d ust. 6, art. 18ea ust. 10, art. 18eb ust. 8, art. 24ca ust. 10 pkt. 2, art. 24m ust. 1 pkt. 2 lit. c i w art. 28k ust. 1 pkt. 3 są związane z wygaszeniem z dniem 1 stycznia 2027 r. funkcjonowania SSE co powoduje konieczność aktualizacji wskazanych przepisów.

18. art. 5 projektu ustawy. W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399) proponuje się dokonanie zmiany w art. 37 ust. 2 pkt 8

Projektowana zmiana ma na celu dostosowanie obecnego prawa zarządzających obszarami do bezprzetargowego nabycia gruntów od jednostek samorządu terytorialnego w związku z wygaśnięciem ustawy o SSE. Prawo do bezprzetargowego nabycia gruntu położonego na terenie SSE stanowiło istotny element efektywnej współpracy zarządzających z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie przygotowywania terenów inwestycyjnych, a także dobre narzędzie do budowania przez zarządzających obszarami zasobu nieruchomości przeznaczonych dla potencjalnych inwestorów. Przewiduje się, że wygaśnięcie ustawy o SSE doprowadzi do bezprzedmiotowości omawianego przepisu. Zasadnym jest zatem dostosowanie brzmienia przepisu do nowych realiów, tj. do ustawy o WNI.

19. art. 6 projektu ustawy. W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – *Ordynacja podatkowa* (Dz. U. z 2026 r. poz. 622) w art. 299 w § 3 proponuje się dodanie nowego punktu oznaczonego jako pkt 22.

W ramach uzasadnienia planowanej zmiany zwrócić należy uwagę, że zasadniczym celem ustawy o WNI było zmodyfikowanie funkcjonowania SSE i określenie nowych zasad udzielania przedsiębiorcom wsparcia na realizację nowych inwestycji. Minister właściwy do spraw gospodarki jest organem właściwym w sprawach wspierania nowej inwestycji w rozumieniu ustawy o WNI. Do ministra właściwego do spraw gospodarki należy też ocena funkcjonowania przyjętych w ustawie rozwiązań na podstawie analizy efektów funkcjonowania ustawy. Minister właściwy do spraw gospodarki został też zobowiązany do dokonania przeglądu stosowania przepisów ustawy w celu oceny funkcjonowania systemu udzielania wsparcia dla nowych inwestycji (art. 43 ww. ustawy zobowiązał do dokonania przeglądu stosowania przepisów ustawy w terminie do dnia 30 września 2024 r.). Przy ocenie brane są pod uwagę m.in. dane statystyczne nt. inwestycji zrealizowanych w ramach PSI, dane pozyskiwane od przedsiębiorców i zarządzających SSE oraz informacje ogólnodostępne.

Należy też zauważyć, że wsparcie udzielane jest przedsiębiorcy realizującemu nową inwestycję, w drodze DoW którą wydaje minister właściwy do spraw gospodarki na wniosek przedsiębiorcy ubiegającego się o wsparcie (art. 13 ustawy o WNI). Wsparcie na realizację nowej inwestycji jest udzielane w formie zwolnienia od podatku dochodowego, na zasadach określonych odpowiednio w przepisach o podatku dochodowym od osób prawnych albo w przepisach o podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 21 ust. 5c pkt 2 ustawy

o podatku dochodowym od osób fizycznych i art. 17 ust. 6 pkt 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych).

Minister właściwy do spraw gospodarki przekazuje naczelnikowi urzędu skarbowego właściwemu dla siedziby lub miejsca zamieszkania przedsiębiorcy w sprawach podatku dochodowego kopię wydanej DoW, kopię decyzji o zmianie DoW, kopię decyzji o uchyleniu DoW oraz kopię decyzji stwierdzającej wygaśnięcie DoW (art. 16 ust. 1 ustawy o WNI).

Natomiast minister właściwy do spraw gospodarki nie ma podstawy prawnej do pozyskania informacji od organów podatkowych o wysokości pomocy publicznej, wynikającej ze zwolnienia od podatku dochodowego, o którym mowa w art. 21 ust. 5c pkt 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i art. 17 ust. 6 pkt 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, tj. informacji stanowiących kluczowy element funkcjonującego systemu wsparcia. Takie dane, jako informacje podatkowe, są objęte tajemnicą skarbową.

Mając powyższe na uwadze, w celu umożliwienia ministrowi właściwemu do spraw gospodarki pozyskanie ww. danych, proponuje się w art. 299 w § 3 ustawy – *Ordynacja podatkowa* dodanie pkt 22, określającego, że organy podatkowe udostępniają informacje zawarte w aktach spraw podatkowych, z wyłączeniem informacji pochodzących z banku ministrowi właściwemu do spraw gospodarki w celu realizacji zadań ustawowych związanych z udzielaniem przedsiębiorcom wsparcia na realizację nowych inwestycji o których mowa w ustawie o WNI. Projektowana zmiana będzie podstawą prawną umożliwiającą przekazywanie przez organy podatkowe danych o wielkości wsparcia, o którym mowa w art. 3 ust. 1 ustawy o WNI, udzielonego przedsiębiorcom w ocenianych okresach funkcjonowania systemu wsparcia dla nowych inwestycji. Wprowadzenie projektowanej zmiany umożliwi pozyskiwanie danych dotyczących wysokości zwolnień podatkowych przedsiębiorcom działającym na terenie SSE i przedsiębiorcom korzystającym z pomocy publicznej na podstawie DoW. Powyższe dane, zawierające informacje podatkowe (bez informacji pochodzących z banku), umożliwią pełną ocenę funkcjonowania instrumentu wsparcia dla przedsiębiorców pod względem jego wpływu na rozwój gospodarczy kraju i regionu. Regularna analiza danych, w tym informacji podatkowych, jest niezbędna do wypracowania rozwiązań zwiększających potencjał udzielanego wsparcia dla przedsiębiorców (np. poprzez wytypowanie obszarów lub branż, które wymagają dodatkowej interwencji ustawodawcy).

Dążąc do zapewnienia pełnych danych o wysokości pomocy publicznej udzielonej w ramach SSE i PSI, niezbędne jest wprowadzenie zmiany w art. 299 ustawy – *Ordynacja podatkowa* i wskazanie ministra właściwego do spraw gospodarki w katalogu podmiotów, którym organy

podatkowe udostępniają informacje zawarte w aktach spraw podatkowych, z wyłączeniem informacji określonych w art. 182 tj. informacji pochodzących z banku.

20. art. 7 projektu ustawy. W ustawie z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy *o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw* (Dz. U. z 2003 r. poz. 1840) uchyla się art. 6-11.

Projektowana zmiana ma charakter porządkujący i związana jest z wygaśnięciem z dniem 31 grudnia 2026 r. SSE. Jednocześnie z uwagi na konieczność wydania rozporządzenia na podstawie art. 10 ust. 7 ustawy zmienianej w art. 7, oraz zachowania przepisów bezpośrednio z tym związanych – wejście w życie art. 7 w zakresie uchylecia art. 10 ust. 5-10 zostało odroczone do dnia 31 grudnia 2027 r.

21. art. 8 projektu ustawy. W ustawie z dnia 12 listopada 2003 r. *o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1956 oraz z 2004 r. poz. 2619) w art. 20 zmienia się brzmienie pkt 2 oraz skreśla się pkt 7.

Zaproponowane zmiany związane są z wygaszeniem z dniem 1 stycznia 2027 r. funkcjonowania SSE co powoduje konieczność aktualizacji przepisów art. 20 ww. ustawy.

22. art. 9 projektu ustawy. W ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. *o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* (Dz. U. z 2025 r. poz. 1461, 1537 i 1739 oraz z 2026 r. poz. 26 i 203) w art. 81 w ust. 2zd zmienia się pkt 2.

Zaproponowana zmiana związana jest wygaszeniem z dniem 1 stycznia 2027 r. funkcjonowania SSE co powoduje konieczność aktualizacji przepisów.

23. art. 10 projektu ustawy. W ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. *o Krajowej Administracji Skarbowej* (Dz. U. z 2025 r. poz. 113, z późn. zm.) w art. 2 w ust. 1 po pkt 20b proponuje się dodanie pkt 20c.

Projektowana zmiana związana jest ze zmianami w ustawie o WNI. KAS będzie wykonywała dodatkowe zadanie w postaci wydawania opinii, o której mowa w art. 15a ust. 1 wskazanej ustawy. Zgodnie z projektowanymi zmianami, Szef KAS przed wydaniem DoW, w określonych w ustawie przypadkach, będzie wydawał opinię w zakresie kompletności, jednoznaczności, spójności oraz prawidłowości danych, które mają wpływ na ustalenie zakresu zwolnienia z podatku dochodowego, wynikającego z DoW. Dodatkowo projektowane w ustawie o WNI przepisy (art. 15a ust. 4) Szef KAS będzie mógł upoważnić dyrektorów izb administracji skarbowej albo określonego dyrektora izby administracji skarbowej do wydawania opinii

w jego imieniu, w zakresie przez niego określonym. Wobec tego powstaje konieczność wpisania tego zadania do ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (art. 2 ust. 1 pkt 20c).

24. art. 11 projektu ustawy. W ustawie z dnia 11 września 2019 r. – *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, z późn. zm.) w art. 11 w ust. 5 proponuje się dokonanie zmiany pkt 9.

Projektowana zmiana ma charakter techniczny i podyktowana jest koniecznością przeniesienia z ustawy o SSE do ustawy o WNI regulacji dotyczących udzielania zamówień publicznych przez zarządzających obszarami. Powyższe podyktowane jest planowanym wygaszeniem z dniem 31 grudnia 2026 r. SSE, których funkcjonowanie reguluje ustawa o SSE, której uchylenie przewidziano w projektowanej nowelizacji.

25. art. 12 projektu ustawy – przepisy epizodyczny

W myśl projektowanego przepisu do dnia 31 grudnia 2028 r. opinię, o której mowa w art. 15a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, wydaje się wyłącznie w przypadku, gdy próg maksymalnej dopuszczalnej wielkości pomocy publicznej wynosi co najmniej 25 000 000 zł. co oznacza, że do dnia 31 grudnia 2028 r. przedmiotowej opinii nie wydaje się wniosek przedsiębiorcy.

26. art. 13 projektu ustawy - przepisy przejściowe

W projektowanym przepisie zaproponowano regulację przejściową na podstawie której do postępowań w sprawie wydania DoW, o której mowa w art. 15 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, lub decyzji o zmianie DoW, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe (ust.1).

Zamiarem projektodawcy jest również aby przepisy dotychczasowe stosować do postępowań w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia DoW, o których mowa w art. 17 ust. 5 ustawy zmienianej w art. 1, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy (ust. 3).

W ust. 2 uregulowano natomiast aby do DoW, o której mowa w art. 15 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, które zostały wydane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosować przepisy w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą z zastrzeżeniem, że DoW wydane do czasu wejścia w życie niniejszej ustawy pozostają w mocy przez okres, na który zostały wydane.

W związku z wprowadzeniem e-PSI intencją projektodawcy jest zakończenie prowadzonych postępowań o wydanie DoW na zasadach dotychczasowych (ust. 4). Natomiast postępowania o wydanie DoW wszczęte na podstawie wniosków złożonych po dniu 1 lipca 2028 r. będą prowadzone na nowych zasadach.

27. art. 14 projektu ustawy. - przepis przejściowy

W projektowanym przepisie zaproponowano, aby dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 14 ust. 3 ustawy o WNI zachowały moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 14 ust. 3 projektowanej ustawy nie dłużej jednak niż przez 18 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

28. art. 15-17 projektu ustawy – przepisy przejściowe PIT i CIT

Przepis art. 15 ustawy nowelizującej określa zakres czasowy stosowania nowych regulacji dotyczących zwolnienia podatkowego przewidzianego w art. 21 ust. 1 pkt 63b ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, a także przepisów doprecyzowujących zawartych w ust. 5a, ust. 5b-5cb i ust. 5cc tego artykułu, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą. Analogiczne rozwiązanie przewidziano w odniesieniu do podatku dochodowego od osób prawnych. Przepis art. 3 pkt 2 w zakresie ustawy o CIT wskazuje, że nowe brzmienie art. 17 ust. 1 pkt 34a oraz ust. 4, ust. 5-6b i ust. 6c tej ustawy stosuje się do dochodów z działalności gospodarczej określonej w DoW od dnia 1 stycznia 2022 r.

Celem przyjętego rozwiązania jest ujednoczenie zasad opodatkowania dochodów osiągniętych na podstawie DoW, niezależnie od momentu ich uzyskania, przy jednoczesnym zachowaniu spójności z systemem udzielania pomocy publicznej w ramach PSI. Odniesienie przepisów do DoW wydanych od dnia 1 stycznia 2022 r. znajduje uzasadnienie w potrzebie objęcia jednolitym reżimem prawnym inwestycji realizowanych już w warunkach stabilnego i ukształtowanego systemu wsparcia.

Jednocześnie powyższa regulacja nie narusza zasady ochrony praw nabytych, ponieważ nie pozbawia podatników prawa do korzystania ze zwolnienia podatkowego, lecz określa jednolite reguły jego stosowania, odpowiadające aktualnym wymogom prawa krajowego oraz unijnego w zakresie pomocy publicznej.

Przepis art. 16 wprowadza szczególne rozwiązanie przejściowe dla podatników podatku dochodowego od osób prawnych, których rok podatkowy nie pokrywa się z rokiem kalendarzowym, a rozpoczął się przed dniem 1 stycznia 2027 r. i zakończy się po dniu 31 grudnia 2026 r.

Zgodnie z tym przepisem podatnicy ci stosują do końca przyjętego przez siebie roku podatkowego przepisy ustawy o CIT w brzmieniu dotychczasowym. Celem tej regulacji jest zapewnienie:

- ciągłości rozliczeń podatkowych,
- stabilności zasad opodatkowania w trakcie trwania roku podatkowego,
- zgodności z utrwaloną linią legislacyjną w zakresie zmian przepisów podatkowych.

Przepis ten zapobiega konieczności stosowania dwóch różnych reżimów prawnych w jednym roku podatkowym, co mogłoby prowadzić do nadmiernych obciążeń administracyjnych, komplikacji ewidencyjnych oraz ryzyka błędów rozliczeniowych. Takie rozwiązanie jest powszechnie przyjmowane w polskim prawie podatkowym i stanowi realizację zasady poprawnej legislacji.

Projektowany art. 17 wprowadza regulację przejściową dotyczącą stosowania nowych przepisów art. 21 ust. 5aa ustawy o PIT oraz art. 17 ust. 4a ustawy o CIT, określających moment rozpoczęcia korzystania ze zwolnienia podatkowego w ramach decyzji o wsparciu.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że dodawane przepisy art. 21 ust. 5aa PIT oraz art. 17 ust. 4a CIT przewidują, iż dochody objęte zwolnieniem są wolne od podatku począwszy od miesiąca, w którym:

- upłynął termin zakończenia inwestycji określony w decyzji o wsparciu – w przypadku kosztów nowej inwestycji, albo
- rozpoczęto ponoszenie kosztów pracy w związku z tworzeniem nowych miejsc pracy.

Rozwiązanie to odpowiada warunkom wynikającym z § 9 rozporządzenia WNI, w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2023 r., zgodnie z którym wsparcie przysługuje od określonego momentu realizacji inwestycji (zakończenia inwestycji albo rozpoczęcia ponoszenia kosztów pracy).

Wprowadzenie powyższych regulacji do ustaw podatkowych ma na celu zapewnienie spójności przepisów ustawowych z rozwiązaniami funkcjonującymi już w akcie wykonawczym, a także zabezpieczenie ich stosowania na wypadek ewentualnych zmian rozporządzenia.

Jednocześnie należy podkreślić, że warunki przewidziane w art. 21 ust. 5aa ustawy o PIT oraz art. 17 ust. 4a ustawy o CIT – choć analogiczne do obowiązujących od 1 stycznia 2023 r. regulacji rozporządzenia – są mniej korzystne niż stan prawny wynikający z § 9 rozporządzenia WNI w brzmieniu obowiązującym do końca 2022 r.

Z tego względu konieczne było wprowadzenie odpowiednich przepisów przejściowych chroniących prawa nabyte przedsiębiorców. Projektowany art. 17 stanowi zatem, że nowych regulacji nie stosuje się do dochodów uzyskanych:

- na podstawie decyzji o wsparciu wydanych przed dniem 1 stycznia 2023 r., oraz
- na podstawie decyzji, w odniesieniu do których przed tym dniem wszczęto, lecz nie zakończono postępowania o ich wydanie.

Przyjęcie takiego rozwiązania znajduje uzasadnienie w potrzebie zachowania zasady ochrony interesów w toku oraz niedziałania prawa wstecz. Podmioty, które uzyskały decyzję o wsparciu albo wszczęły procedurę jej uzyskania przed dniem 1 stycznia 2023 r., działały bowiem w warunkach wcześniejszego, bardziej korzystnego reżimu prawnego i nie powinny ponosić negatywnych konsekwencji jego zmiany.

W konsekwencji art. 17 przesądza, że nowe warunki dotyczące momentu rozpoczęcia korzystania ze zwolnienia podatkowego będą miały zastosowanie wyłącznie do dochodów uzyskiwanych na podstawie decyzji o wsparciu wydanych od dnia 1 stycznia 2023 r. oraz do decyzji będących w toku postępowania na ten dzień, zapewniając jednocześnie poszanowanie praw nabytych i stabilność otoczenia prawnego dla inwestorów.

29. art. 18 projektu ustawy. – przepis przejściowy

Projektowany art. 18 jest przepisem przejściowym dotyczącym spraw związanych z przyznaną pomocą publiczną, w tym w szczególności z rozliczeniem i innymi obowiązkami związanymi z przyznaną pomocą publiczną, wynikających z uchylanej ustawy z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych.

30. art. 19 projektu ustawy.

Z uwagi na projektowane uchylenie przepisów o Funduszu strefowym, o którym mowa w art. 7 ustawy z dnia 2 października 2003 r. *o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw* konieczne jest wskazanie, że środki pieniężne zgromadzone na rachunku Funduszu zostaną przekazane na rachunek budżetu państwa.

31. art. 20 projektu ustawy.

Intencją projektowanego przepisu jest uchylenie ustawy z dnia 20 października 1994 r. *o specjalnych strefach ekonomicznych* co spowodowane jest wygaśnięciem z dniem 31 grudnia 2026 r. SSE.

32. art. 21 projektu ustawy – wejście w życie.

Proponuje się, aby projektowana ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2027 r. z wyjątkiem art. 1 pkt 4 lit. a, pkt 13 i 14 oraz art. 13 ust. 4, które wejdą w życie z dniem 1 lipca 2028 r. oraz art. 7 w zakresie uchylenia art. 10 ust. 5-10, który wejdzie w życie z dniem 31 grudnia 2027 r.

Dłuższe *vacatio legis* będzie dotyczyć przepisów:

- wprowadzających e-PSI co umożliwi projektodawcy przygotowanie i wdrożenie Elektronicznej Platformy Polskiej Strefy Inwestycji, której głównym celem będzie usprawnienie, zoptymalizowanie i zautomatyzowanie procesu związanego

z wnioskowaniem o zwolnienie podatkowe w ramach PSI, wydawaniem przez SSE DoW, a także zmianą lub wygaszaniem decyzji;

- związanych z uchyleniem niektórych przepisów ustawy z dnia 2 października 2003 r. zmieniającej ustawę o SSE i uchyleniem ustawy o SSE, co w zamyśle projektodawcy umożliwi ministrowi właściwemu do spraw gospodarki określenie, w drodze rozporządzenia, wykazu gmin, którym przysługuje część rekompensująca subwencji ogólnej za rok poprzedni.

Zaproponowany termin wejścia w życie ustawy nie narusza zasad demokratycznego państwa prawnego i zarazem zgodny jest z art. 4 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2000 r. *o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. *w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych* (Dz. U. z 2002 r. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597) i nie podlega notyfikacji Komisji Europejskiej w tym zakresie.

Projektowane regulacje nie będą wymagały notyfikacji Komisji Europejskiej w trybie ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. *o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej* (Dz. U. z 2026 r. poz. 500). Projektowana ustawa jest zgodna z obowiązującymi regulacjami Unii Europejskiej w tym zakresie. Projekt nie wymaga przedstawienia organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Stosownie do art. 5 ustawy z 7 lipca 2005 r. *o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa* (Dz. U. z 2025 r. poz. 677 oraz z 2026 r. poz. 160) oraz § 4 i § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. – *Regulamin pracy Rady Ministrów* (M.P. z 2026 r. poz. 404), projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.