*Projekt*

**USTAWA**

z dnia ……………………… 2019 r.

**o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych**

**Art.  1.** W ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 1445, z późn. zm.) w art. 7 w ust. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

″1) budowle wchodzące w skład infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów o transporcie kolejowym oraz zajęte pod nie grunty, pod warunkiem, że infrastruktura kolejowa:

a) jest udostępniana przewoźnikom kolejowym na zasadach określonych w przepisach rozdziału 6 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2019 poz. 710, z późn. zm.) lub

b) jest wykorzystywana do przewozu osób, lub

c) tworzy linie kolejowe o szerokości torów większej niż 1435 mm; ″.

**Art.  2.** Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2020 r.

*Uzasadnienie*

**Celem niniejszego projektu ustawy jest zmiana art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustanawiającego zwolnienie z podatku od nieruchomości dla infrastruktury kolejowej.**

Zgodnie z aktualnym brzmieniem tego przepisu ze zwolnienia z podatku od nieruchomości korzystają grunty, budynki i budowle wchodzące w skład infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów o transporcie kolejowym, która: a) jest udostępniana przewoźnikom kolejowym lub b) jest wykorzystywana do przewozu osób, lub c) tworzy linie kolejowe o szerokości torów większej niż 1435 mm. Przytoczoną treść przepis art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (dalej: „**upol**”) uzyskał od 1 stycznia 2017 r. w związku z wejściem w życie przepisów zmieniających zawartych w ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1923; dalej: „**Nowelizacja 2016**”). Ponadto w wyniku Nowelizacji 2016, do ustawy o transporcie kolejowym (dalej: „**utk**”) wprowadzono nową definicję infrastruktury kolejowej, a wykaz elementów tej infrastruktury został określony w Załączniku nr 1 do utk, współokreślając zakres przedmiotowy zwolnienia podatkowego.

Wbrew założeniom ustawodawcy, Nowelizacja 2016 doprowadziła do daleko idącej erozji dochodów podatkowych wielu gmin, znacząco przekraczającej szacunki zawarte w Ocenie Skutków Regulacji sporządzonej dla celów procesu legislacyjnego Nowelizacji 2016. Mając na uwadze powyższe, a także z uwagi na brak rekompensaty wynikającego z Nowelizacji 2016 ubytku w dochodach gmin innymi (podatkowymi albo niepodatkowymi) wpływami, zasadne jest podjęcie działań legislacyjnych ukierunkowanych na przywrócenie dochodów gmin z opodatkowania infrastruktury kolejowej do poziomu sprzed 1.1.2017 r.

W pierwszym rzędzie zwrócić należy uwagę, iż zasadniczym celem nowelizacji 2016 (deklarowanym w uzasadnieniu ustawy) było dostosowanie krajowych norm prawnych w zakresie transportu kolejowego do zmiany prawa Unii Europejskiej wprowadzonej postanowieniami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (Dz. Urz. UE L 343 z 14.12.2012, str. 32) oraz przepisów wykonawczych wydanych na jej podstawie, a także dokonanie zmian w przepisach o transporcie kolejowym „o charakterze porządkującym i doprecyzowują­cym, nie mających charak­teru wdrożenia przepisów prawa unijnego”. Zmiany w art. 7 w ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych miały natomiast sprowadzać się do dostosowania do zmiany znaczenia pojęć stosowanych w utk, a także do rozszerzenia zwolnienia na budynki (nastawnie kolejowe). Zmiany te miały mieć znikomy wpływ na sytuację fi­nansową gmin, gdyż jak wskazano w OSR: „zmiany w zakresie stosowania zwolnienia z podatku od nieruchomości zmniejszą wysokość dochodów JST o 7 mln zł w skali roku (5 mln zł Grupa PKP PLK, l mln zł Grupa PKP, l mln zł pozostałe podmioty)”.

Doświadczenia dwuletniego okresu funkcjonowania ustawy wskazują, iż powyższe dane wskazane w OSR są znacząco niedoszacowane. Strona samorządowa wskazuje, że Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego nie zgłosiła uwag w toku prac legislacyjnych nad Nowelizacją 2016 przyjmując szacunki zawarte w OSR przedstawionej przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa za wiarygodne. Obecnie jednak wiadomo, że podana przez MIiB kwota może być wielokrotnie zaniżona. Wielkość ubytku w budżetach gmin przyjmuje milionowe wartości nawet w pojedynczych gminach. Skala ubytku w dochodach gmin może narastać, ponieważ w wielu przypadkach podatnicy nie zmieniali sposobu deklarowania zobowiązań w podatku od nieruchomości bezpośrednio po wejściu w życie Nowelizacji 2016 inicjując uprzednio postępowania interpretacyjne, których następstwem jest rosnąca fala wniosków o stwierdzenie nadpłat i korekt deklaracji podatkowych za lata 2017 i 2018.

Nieprzewidziane przez ustawodawcę skutki dla budżetów gmin wiążą się zasadniczo z dwoma aspektami Nowelizacji 2016. Po pierwsze zmieniła ona konstrukcję przedmiotowego zwolnienia dla gruntów odstępując od założenia, że zwolnieniu powinny podlegać grunty faktycznie zajęte na infrastrukturę kolejową na rzecz szerokiego odesłania do przepisów o transporcie kolejowym, konsekwencją czego jest zwolnienie z podatku gruntów stanowiących infrastrukturę kolejową w rozumieniu przepisów o transporcie kolejowym. Tymczasem wykaz elementów infrastruktury kolejowej stanowiący załącznik nr 1 do utk zawiera w pkt 12 „**grunty, oznaczone jako działki ewidencyjne**, na których znajdują się elementy wymienione w pkt 1-11”. Wystarczy zatem, że na danej działce gruntu znajduje się jakikolwiek inny niż grunt element infrastruktury kolejowej, aby **cała** taka działka gruntu korzystała ze zwolnienia z podatku, **bez względu na to, jaką ma ona powierzchnię i bez względu na to, jakie jest jej zasadnicze przeznaczenie**, choćby przeznaczenie to było czysto gospodarcze. Taka interpretacja art. 7 ust. 1 pkt 1 upol w aktualnym brzmieniu znajduje potwierdzenie w jednolitym jak dotąd orzecznictwie sądowym, które potwierdza, że treść załącznika do utk współkształtuje zakres przedmiotowy zwolnienia podatkowego i powinna w tym zakresie być literalnie odczytywana (por. wyroki: WSA w Gliwicach, z 28.02.2019 r., I SA/Gl 1262/18 – nieprawom.; WSA w Kielcach, z 20.12.2018 r., I SA/Ke 429/18 – prawom.; WSA w Kielcach, z 2.08.2018 r., I SA/Ke 199/18 – prawom.; WSA w Białymstoku, z 12.09.2018 r., I SA/Bk 402/18 – prawom.; WSA w Opolu, z 10.10.2018 r., I SA/Op 243/18 – prawom.; WSA w Białymstoku, z 6.06.2018 r., I SA/Bk 222/18 – prawom.; WSA w Opolu: z 8.02.2018 r., I SA/Op 2/18 – prawom. I z 21.02.2018 r., I SA/Op 497/17 – prawom.; WSA w Szczecinie, z 15.02.2018 r., I SA/Sz 1035/17 – nieprawom.; WSA w Gliwicach: z 28.03.2018 r., I SA/Gl 1294/17 – nieprawom. i z 1.12.2017 r., I SA/Gl 970/17 – prawom.). Nawet zatem kilkunastohektarowa działka wykorzystywana w działalności gospodarczej podatnika może w całości korzystać ze zwolnienia z podatku, jeżeli znajduje się na jej niewielkiej części choćby jeden element infrastruktury kolejowej (np. część toru kolejowego). Skutkiem takiej sytuacji jest niepożądane i nieuzasadnione różnicowanie podatników prowadzących taką samą działalność gospodarczą.

W praktyce opisywane przypadki nie należą do rzadkości, o czym świadczy treść wniosków o wydanie interpretacji indywidualnych trafiających do organów gmin na tle Nowelizacji 2016 (por. np. interpretacja indywidualna z 19.12.2018 r. Prezydenta Miasta Poznania, interpretacja indywidualna z 19.06.2017 r. Burmistrza Gminy i Miasta Czerwionka-Leszczyny, interpretacja indywidualna z 12.05.2017 r., FB.310.1.2017 Burmistrza Miasta Imielin, interpretacja indywidualna z 28.04.2017, PO-I.310.1.2017.MR Prezydenta Miasta Mysłowic) i stany faktyczne opisywane w uzasadnieniach publikowanych orzeczeń sądowych.

Powyższy stan rzeczy nie jest zgodny z zamierzeniem ustawodawcy i wykracza dalece poza zakładane skutki regulacji przyjętej w Nowelizacji 2016. W odniesieniu do opodatkowania gruntów podatkiem od nieruchomości, wskutek Nowelizacji 2016, zaistniała także niespójność systemowa. Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych, kreując zwolnienia odnoszące się do infrastruktury o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa i gospodarki posługuje się bowiem konsekwentnie odmienną, autonomiczną (właściwą upol) konstrukcją, wedle której preferencja podatkowa może dotyczyć wyłącznie gruntów **zajętych** na tę infrastrukturę (tworzące ją budynki lub budowle). Konstrukcja ta pozwala uniknąć opisanych wyżej niepożądanych skutków. Została ona zastosowana zarówno w przypadku infrastruktury portowej (art. 7 ust. 1 pkt 2 upol), jak i w odniesieniu do części lotniczych lotnisk użytku publicznego (art. 7 ust. 1 pkt 3 upol) gruntów. Podobnej formuły używa ustawodawca także w przypadku innych zwolnień - dotyczących przedmiotów opodatkowania wykorzystywanych w określonej istotnej społecznie działalności (np. grunty **zajęte** na potrzeby prowa­dzenia przez stowarzyszenia określonej statutowej działalności – art. 7 ust. 1 pkt 5 upol, nieruchomości zajęte na prowadzenie nieodpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego – art. 7 ust. 1 pkt 14 upol). Stosowanie - w tych okolicznościach - odmiennej formuły dla gruntów infrastruktury kolejowej, prowadzącej do znacznie szerszego zakresu zwolnienia podatkowego, nie znajduje żadnego aksjologicznego uzasadnienia, a przeciwnie, może budzić sprzeciw. Stąd zasadny jest w omawianym zakresie powrót do systemowo uzasadnionej formuły, która w treści art. 7 ust. 1 pkt 1 upol obowiązywała przed 1.1.2017 r.

Drugi istotny aspekt związany z nowelizacją 2016 wiąże się z kwalifikacją bocznicy kolejowej jako infrastruktury kolejowej, czego konsekwencją jest możliwość objęcia jej zwolnieniem z podatku na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 upol w obecnym brzmieniu. Ustawodawca taki skutek pominął w zakładanych skutkach regulacji, co więcej projektodawcy wprost zakładali, że bocznice kolejowe nie będą objęte omawianym zwolnieniem.

Odnosząc się do uwag zgłoszonych w tej sprawie przez Ministra Finansów, Minis­ter Infrastruktury i Budownictwa (projektodawca) uznał je za niezasadne, wskazu­jąc, iż „bocznice kolejowe stanowią przede wszystkim infrastrukturę prywatną, która nie będzie podlegać zwolnieniu” ([https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12281650/12335074/12335075/dokument219432.pdf](https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12281650/12335074/12335075/dokument219432.pdf)).

Założenie to okazało się błędne, bowiem Nowelizacja 2016, włączając bocznice kolejowe do ustawowo zdefiniowanej infrastruktury kolejowej, jednocześnie nie wprowadziła niezbędnego dostosowania w warunkach zwolnienia podatkowego, w wyniku których bocznice kolejowe pozostawałyby w dalszym ciągu poza jego zakresem. Taka modyfikacja powinna polegać na wprowadzeniu wymogu udostępniania infrastruktury kolejowej w trybie określonym w przepisach o transporcie kolejowym. Dotychczasowe brzmienie art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a upol nie określa bliżej przesłanki „udostępniania” infrastruktury kolejowej, ani – w tym zakresie – nie odsyła do utk. W związku z powyższym wymóg „udostępniania” infrastruktury kolejowej przewoźnikom kolejowym określony w art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a upol jest w orzecznictwie sądowym jednolicie postrzegany przez pryzmat znaczenia czasownika „udostępniać” w języku powszechnym, a nie z udostępnieniem na zasadach określonych w rozdziale 6 utk. W efekcie także bocznice kolejowe stanowiące infrastrukturę prywatną mogą korzystać ze zwolnienia podatkowego, ponieważ nierzadko są udostępniane przewoźnikom kolejowym (przykładowo dla przewozu towarów w związku z działalnością produkcyjną, logistyczną lub handlową właściciela bocznicy kolejowej). Takie stanowisko w sprawie objęcia bocznic kolejowych zwolnieniem podatkowym wynikającym z art. 7 ust. 1 pkt 1 upol w brzmieniu ukształtowanym Nowelizacją 2016 zostało przykładowo wyrażone w prawom. wyroku WSA w Poznaniu z 4.10.2018 r., I SA/Po 490/18; prawom. wyroku WSA w Białymstoku z 19.06.2018 r., I SA/Bk 245/18; prawom. wyroku WSA w Kielcach z 16.11.2017 r., I SA/Ke 531/17; prawom. wyrokach WSA w Opolu: z 8.02.2018 r., I SA/Op 2/18 i z 21.02.2018 r., I SA/Op 497/17, wyroku WSA w Szczecinie z 15.02.2018 r., I SA/Sz 1035/17 (nieprawom.), a także w wyrokach WSA w Gliwicach: z 28.03.2018 r., I SA/Gl 1294/17 (nieprawom.) i z 1.12.2017 r., I SA/Gl 970/17 (prawom.). W pełni uzasadniona jest zmiana art. 7 ust. 1 pkt 1 upol, która pozwoli na urzeczywistnienie deklarowanego założenia ustawodawcy, wedle którego bocznice kolejowe pozostawać będą poza zakresem zwolnienia podatkowego. Cel ten zgodnie z proponowanym projektem zostanie osiągnięty poprzez przyjęcie, że warunkiem zwolnienia podatkowego określonego w art. 7 ust. 1 pkt 1 upol będzie udostępnianie infrastruktury kolejowej przewoźnikom kolejowym na zasadach określonych w przepisach o transporcie kolejowym.

Uzasadniając proponowane zmiany podkreślić należy, że w toku prac legisla­cyjnych nad Nowelizacją 2016 r. – nawet przy zakładanym przez projektodawców nieznacznym jej wpływie na dochody JST zwracano uwagę (Rządowe Centrum Legis­lacji, Minister Finansów) na konieczność zrekompensowania gminom ubytku w do­chodach. Trafnie wskazywano, iż w związku z wywodzącymi się z art. 167 i 168 Konstytucji RP zasadami: samodzielności finansowej i autonomii podatkowej gmin, spadek dochodów gmin wymaga bądź rekompensaty z innego źródła, bądź ewentualnego zmniejszenia zakresu zadań publicznych, do realizacji których jest zobowiązana gmina. W razie zatem rozszerzenia zakresu obowiązujących zwolnień konieczne jest zagwa­rantowanie gminom dotychczasowego poziomu dochodów własnych (por. pismo MF: [https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12281650/12335052/12335055/dokument216277.pdf](https://legislacja.rcl.gov.pl/docs/2/12281650/12335052/12335055/dokument216277.pdf)).

Pomimo upływu ponad dwóch lat od wejścia w życie Nowelizacji 2016 r. taka rekompensata ubytku dochodów JST – w żadnej formule – nie nastąpiła. Uwzględniając uwarunkowania budżetu państwa i założenia leżące u podstaw Nowelizacji 2016 najefektywniejszym sposobem uchylenia negatywnych skutków w budżetach gmin i zabezpieczenia ich konstytucyjnych uprawnień jest dokonanie zmian w treści art. 7 ust. 1 pkt 1 upol, których konsekwencją będzie powrót do poziomu wpływów gmin z opodatkowania infrastruktury kolejowej notowanych w stanie prawnym obowiązującym przed 1.1.2017 r. Poza opisywanymi już zmianami objętego niniejszym projektem przepisu upol dotyczącymi ograniczenia zakresu zwolnienia dla gruntów i  doprecyzowaniem warunku zwolnienia odnoszącego się do „udostępniania” infrastruktury, zasadne jest zatem także wykluczenie z jego zakresu budynków (powrót w tym zakresie do stanu sprzed 1.1.2017 r.).

Z uwagi na zasadę roczności podatku od nieruchomości proponuje się wejście w życie projektowanej ustawy od początku kolejnego roku kalendarzowego, tj. od 1.1.2020 r.