

Data publikacji: 15-04-2021



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X KADENCJA

Warszawa, dnia 13 kwietnia 2021 r.

Druk nr 354 S

SPRAWOZDANIE

KOMISJI BUDŻETU I FINANSÓW PUBLICZNYCH,
KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ
oraz
KOMISJI USTAWODAWCZEJ

**o projekcie ustawy o zrekompensowaniu gminom dochodów utraconych w 2018 r.
w związku ze zmianą opodatkowania budowli wchodzących w skład elektrowni
wiatrowych (druk nr 354)**

Marszałek Senatu w dniu 24 marca 2021 r. skierował do Komisji Budżetu i Finansów Publicznych, Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisji Ustawodawczej projekt ustawy o zrekompensowaniu gminom dochodów utraconych w 2018 r. w związku ze zmianą opodatkowania budowli wchodzących w skład elektrowni wiatrowych w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 13 kwietnia 2021 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy, wprowadziły do niego poprawki i wnoszą o przyjęcie przez Senat jednolitego, załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.

Przewodniczący Komisji
Budżetu i Finansów Publicznych
(-) Kazimierz Kleina

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Krzysztof Kwiatkowski

Przewodniczący Komisji
Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
(-) Zygmunt Frankiewicz

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zrekompensowaniu gminom
dochodów utraconych w 2018 r. w związku ze zmianą opodatkowania budowli
wchodzących w skład elektrowni wiatrowych**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zrekompensowaniu gminom dochodów utraconych w 2018 r. w związku ze zmianą opodatkowania budowli wchodzących w skład elektrowni wiatrowych.

Jednocześnie upoważnia pana senatora Wadima Tyszkiewicza do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

U S T A W A

z dnia

o zrekompensowaniu gminom dochodów utraconych w 2018 r. w związku ze zmianą opodatkowania budowli wchodzących w skład elektrowni wiatrowych

Art. 1. Ustawa określa zasady i tryb zrekompensowania gminom dochodów utraconych w 2018 r. w związku ze zmianą opodatkowania budowli wchodzących w skład elektrowni wiatrowych.

Art. 2. Ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 1) podatku – rozumie się przez to podatek od nieruchomości od budowli wchodzących w skład elektrowni wiatrowych;
- 2) dochodach utraconych w 2018 r. – rozumie się przez to dochody utracone przez gminę w 2018 r. wskutek zmian wprowadzonych art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1276 oraz z 2020 r. poz. 1336).

Art. 3. 1. Gmina nabywa prawo do rekompensaty dochodów utraconych w 2018 r. w pełnej wysokości.

2. Rekompensatę wypłaca się z budżetu państwa.

Art. 4. 1. Wysokość kwoty rekompensaty ustala się na podstawie wniosku gminy o zwrot dochodów utraconych w 2018 r., zwanego dalej „wnioskiem”, którego wzór określa załącznik do ustawy.

2. Wniosek zawiera:

- 1) stawkę podatku obowiązującą w roku podatkowym 2018 oraz określające ją przepisy;
- 2) wykaz elektrowni wiatrowych zlokalizowanych na terenie gminy w dniu 31 grudnia 2017 r. oraz podatników podatku wraz z formą prawną prowadzonej przez nich działalności gospodarczej;
- 3) podstawę opodatkowania podatkiem budowli wchodzących w skład każdej z elektrowni wiatrowych, o których mowa w pkt 2, według stanu na dzień 1 stycznia 2018 r., wynikającą z decyzji ustalających podatek oraz z deklaracji na podatek, ustaloną zgodnie z:

- a) przepisami obowiązującymi przed dniem wejścia w życie art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 ustawy wskazanej w art. 2 pkt 2,
- b) art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 ustawy wskazanej w art. 2 pkt 2;
- 4) kwotę podatku ustaloną na podstawie danych, o których mowa w pkt 1 i 3;
- 5) wysokość dochodów utraconych w 2018 r., stanowiącą różnicę kwot podatku, ustalonych na podstawie danych, o których mowa w pkt 1 i 3;
- 6) sumę dochodów utraconych w 2018 r.;
- 7) numer rachunku budżetu gminy, na który ma zostać przekazana kwota rekompensaty.

3. Do wniosku dołącza się kopie decyzji ustalających podatek oraz deklaracji na podatek, o których mowa w ust. 2 pkt 3.

Art. 5. 1. Gmina składa wniosek do ministra właściwego do spraw finansów publicznych, zwanego dalej „ministrem”, w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Wniosek złożony po tym terminie, pozostawia się bez rozpatrzenia.

2. Minister sprawdza prawidłowość złożonych wniosków pod względem rachunkowym i formalnym w terminie 3 miesięcy od dnia ich złożenia.

3. W przypadku stwierdzenia we wniosku braków lub błędów, minister wzywa gminę do ich usunięcia w terminie 14 dni od dnia doręczenia wezwania. Wniosek, którego braków lub błędów gmina nie usunęła w tym terminie, pozostawia się bez rozpatrzenia.

Art. 6. 1. Minister przekazuje rekompensatę na rachunek budżetu gminy do końca pierwszego kwartału roku następującego po roku złożenia wniosku.

2. Rekompensata podlega waloryzacji w stopniu odpowiadającym wzrostowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 31 grudnia roku kalendarzowego poprzedzającego rok przekazania rekompensaty, obliczonemu na podstawie średniorocznych wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, ogłoszonych w komunikatach Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

3. Kwotę rekompensaty zaokrągla się do pełnych dziesiątek groszy, przy czym końcówki wynoszące:

- 1) mniej niż 5 groszy pomija się;
- 2) 5 i więcej groszy podwyższa się do pełnych dziesiątek groszy.

4. W przypadku gdy wskaźnik, o którym mowa w ust. 2, ma wartość ujemną, kwota rekompensaty nie ulega zmianie.

Art. 7. Uznaje się, że w okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 29 czerwca 2018 r.:

- 1) części budowlane urządzeń technicznych elektrowni wiatrowych stanowiły budowlę w rozumieniu prawa budowlanego;
- 2) elektrownią wiatrową była budowla w rozumieniu prawa budowlanego, składająca się co najmniej z fundamentu, wieży oraz elementów technicznych, o mocy większej niż moc instalacji odnawialnego źródła energii o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 40 kW, przyłączonej do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV albo o mocy osiągalnej cieplnej w skojarzeniu nie większej niż 120 kW.

Art. 8. Ustawa wchodzi w życie z dniem 5 lutego 2022 r.

Załącznik do ustawy z dnia ...
(Dz. U. poz. ...)

**WNIOSEK O ZWROT DOCHODÓW UTRACONYCH W 2018 R.
W ZWIĄZKU ZE ZMIANĄ OPODATKOWANIA BUDOWLI
WCHODZĄCYCH W SKŁAD ELEKTROWNI WIATROWYCH**

Nazwa gminy:		Minister właściwy do spraw finansów publicznych						
Nazwa powiatu:								
Nazwa województwa:								
Numer rachunku budżetu gminy, na który należy dokonać przekazania kwoty rekompensaty:								
Symbole ¹⁾								
WOJEWÓDZTWO		POWIAT		GMINA		RODZAJ GMINY		
.....			
I. Podstawa prawna wypłaty rekompensaty dochodów utraconych w 2018 r.: art. 3 ust. 1 i art. 5 ust. 1 ustawy z dnia ... o zrekompensowaniu gminom dochodów utraconych w 2018 r. w związku ze zmianą opodatkowania budowli wchodzących w skład elektrowni wiatrowych (Dz. U. poz. ...).								
II. Przepisy określające stawkę podatku od nieruchomości w roku podatkowym 2018: uchwała nr ... Rady Gminy ... z dnia ... w sprawie ... (Dz. Urz. Woj. poz. ...).								
III. Stawka podatku od nieruchomości od budowli wchodzących w skład elektrowni wiatrowych obowiązująca w roku podatkowym 2018: ...%.								
IV. Wyszczególnienie								
1	2	3	4	5	6	7	8	
Lp.	Nazwa i lokalizacja elektrowni wiatrowej według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r.	Podatnik podatku od nieruchomości od budowli wchodzących w skład elektrowni wiatrowej i forma prawna prowadzonej przez niego działalności gospodarczej	Podstawa opodatkowania podatkiem od nieruchomości budowli wchodzących w skład elektrowni wiatrowej, według stanu na dzień 1 stycznia 2018 r., wynikająca z decyzji ustalających podatek oraz z deklaracji na podatek, ustalona zgodnie z: przepisami obowiązującymi przed dniem wejścia w życie art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 ustawy ²⁾	art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 ustawy ²⁾	Wysokość podatku od nieruchomości od budowli wchodzących w skład elektrowni wiatrowej od podstawy opodatkowania w kol. 4		od podstawy opodatkowania w kol. 5	Wysokość dochodów utraconych przez gminę (różnica kwot podatków wskazanych w kol. 6 i kol. 7)
1.								
...								
V. Dochody utracone przez gminę w 2018 r. (suma kwot wyszczególnionych w wierszach 1 – ... kolumny 8): zł (słownie: złotych).								

¹⁾ Cyfrowe symbole (identyfikatory) jednostek podziału administracyjnego określone w przepisach wydanych na podstawie art. 49 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 443, z późn. zm.).

²⁾ Ustawa z dnia 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1276, z późn. zm.).

Data: Nr telefonu i adres e-mail (do kontaktów roboczych):

.....

(główny księgowy/skarbnik)

.....

(wójt, burmistrz, prezydent miasta)

Załączniki: ...

UZASADNIENIE

1. Przyczyny i cel wydania projektowanej ustawy

Ustawa przewiduje zrekompensovanie gminom dochodów utraconych w 2018 r. w związku ze zmianą opodatkowania budowli wchodzących w skład elektrowni wiatrowych, w celu uniknięcia przez Skarb Państwa odpowiedzialności odszkodowawczej. Określa zasady, tryb i terminy obliczenia i wypłaty stosownej rekompensaty.

Skutkiem zmian prawnych, dokonanych w połowie 2016 r., było znaczne zwiększenie podstawy opodatkowania elektrowni wiatrowych podatkiem od nieruchomości, stanowiącym wyłączny dochód gmin. Od dnia 1 stycznia 2017 r. obowiązywała w tym zakresie korzystna dla nich regulacja, która okazała się jednak niezgodna z międzynarodowymi zobowiązaniami Rzeczypospolitej Polskiej, bowiem – obniżając rentowność elektrowni wiatrowych – zagroziła wymaganemu przez Unię Europejską wzrostowi wolumenu energii elektrycznej pozyskiwanej ze źródeł odnawialnych. W tym stanie rzeczy ustawodawca dążył do przywrócenia wcześniej obowiązującego stanu prawnego, korzystniejszego dla przedsiębiorców, jednak zarazem zmniejszającego dochody gmin.

Mocą art. 17 pkt 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw, zwanej dalej „nowelą o.z.e.”, trzy zmiany dwóch ustaw nowelizowanych (art. 3 pkt 3 i wiersz „Kategoria XXIX – wolno stojące kominy i maszty oraz elektrownie wiatrowe” w załączniku do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane oraz art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych), weszły w życie z dniem następującym po dniu publikacji noweli o.z.e., ale „z mocą od dnia 1 stycznia 2018 r.”. Zmiany te stanowią zintegrowaną konstrukcję legislacyjną, modyfikującą definicje „budowli” i „elektrowni wiatrowej”, a przez to przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Rozwiązanie takie, choć korzystne dla podatników (obniżyło podstawę opodatkowania), niekorzystnie wpłynęło na wysokość dochodów gmin, rzutując – w trakcie roku podatkowego, z mocą wsteczną – na sposób wykonywania ich kompetencji i zadań.

Stan prawny obowiązujący na przełomie lat 2017/2018 (w czasie uchwalania budżetów gmin na rok 2018) pozwalał gminom, na terenie których zlokalizowane są elektrownie wiatrowe, zakładać wyższe wpływy do budżetu. Wpływy te były następnie faktycznie osiągnane w I półroczu 2018 r. Terminowo uchwalając budżety na rok 2018, gminy działały

racjonalnie i w pełni zgodnie z obowiązującym prawem. Uwzględniały zwiększone dochody z tytułu podatku od nieruchomości i na tej podstawie zaplanowały konkretne wydatki. Każdy późniejszy ubytek ich dochodów powodował niemożność pokrycia określonych wydatków, co – zwłaszcza w przypadku małych gmin – doprowadziło do pogorszenia jakości życia ich mieszkańców. Zmniejszenie – z mocą wsteczną – podstawy opodatkowania elektrowni wiatrowych podatkiem od nieruchomości, choć korzystne dla podmiotów zobowiązanych, znacząco pogorszyło sytuację gmin, pozbawiając je części dochodów, powodując konieczność zwrotu nadpłaconego podatku za I półrocze 2018 r., a często również inne straty.

2. Projektowany stan prawny

Projektowana rekompensata wyrówna gminom dochody utracone w 2018 r. (wpływy z podatku od nieruchomości).

Wiodącym założeniem jest maksymalna prostota, niesporność i krótkotrwałość postępowania oraz szybka wypłata gminom rekompensat za tę część poniesionych przez nie strat, która może być relatywnie łatwo oszacowana; próba uwzględnienia w ustawie ogółu strat gmin wynikających z konstytucyjnie wadliwego działania ustawodawcy, w szczególności np. odsetek od kredytów zaciągniętych w związku z uchwaleniem noweli o.z.e., niechybnie godziłaby w powyższe założenie.

Optymalne jest uregulowanie tej kwestii w ustawie epizodycznej, bez modyfikowania ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego ani ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, choć konstrukcja postępowania jest na niej wzorowana.

Przewiduje się, że rekompensata zostanie wypłacona z budżetu państwa na rachunek budżetu gminy, na jej wniosek, zawierający szczegółowe informacje pozwalające precyzyjnie określić sumę utraconych przez nią dochodów. Do wniosku załączone będą kopie deklaracji na podatek od nieruchomości oraz decyzji ustalających podatek od nieruchomości.

Przewiduje się, że wnioski gmin będą kierowane bezpośrednio do ministra właściwego do spraw finansów w celu sprawdzenia ich formalnej i rachunkowej poprawności. Wybór tego organu podyktowany jest po pierwsze jego szczególnym charakterem – jako podmiotu dysponującego pełnym zapleczem merytorycznym i zupełną wiedzą o stanie finansów państwa oraz odpowiedzialnego za przygotowanie projektu ustawy budżetowej, po wtóre chęcią zapewnienia jednolitości w procesie sprawdzania poprawności wniosków, po trzecie

zaś faktem, że niezbędne po temu dokumenty – deklaracje na podatek i decyzje go ustalające – mogą być mu przekazane bez naruszenia tajemnicy skarbowej (art. 297 § 1 pkt 1 *in principio* ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa).

Przewiduje się ograniczenie terminów: składania wniosków (do trzech miesięcy, liczonych od dnia wejścia w życie ustawy) oraz ich weryfikowania przez ministra (również do trzech miesięcy, wliczając procedurę uzupełniania braków i korekty błędów w terminie 14-dniowym).

W celu możliwie szybkiego uwolnienia Skarbu Państwa od głównej części roszczeń przewiduje się wypłatę rekompensaty jednorazowo, do końca pierwszego kwartału roku następującego po roku złożenia wniosku.

W celu należytego zrekompensowania gminom utraconych dochodów, przy jednoczesnym zapewnieniu prostoty obliczeń, przewiduje się waloryzację rekompensaty wskaźnikiem „inflacji”, za okres od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 31 grudnia roku kalendarzowego poprzedzającego jej wypłatę.

Na konieczność zrekompensowania gminom utraconych dochodów wskazał Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnięciem z 22 lipca 2020 r. (sygn. akt K 4/19, OTK ZU A poz. 33). Dla zapewnienia systemowej spójności z nim, przewiduje się wejście w życie niniejszej ustawy z dniem utraty mocy obowiązującej art. 17 pkt 2 noweli o.z.e. (w zakresie wskazanym w rozstrzygnięciu, to jest takim, w jakim wprowadził on zmiany prawne z mocą wsteczną), czyli – z dniem 5 lutego 2022 r. Z tym dniem trzeba będzie uznać, że art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 noweli o.z.e. (powodujące zmniejszenie podstawy opodatkowania elektrowni wiatrowych podatkiem od nieruchomości) weszły w życie z dniem następującym po dniu publikacji noweli o.z.e., to jest z dniem 30 czerwca 2018 r. („derogacją trybunalską” objęta jest tylko moc wsteczna tych przepisów, a nie ich wejście w życie jako takie).

Powyższe oznacza powstanie stanu wtórnej niekonstytucyjności i to zarówno w odniesieniu do przedsiębiorców, jak i gmin, ponieważ „przywraca” wyższe opodatkowanie elektrowni wiatrowych w pierwszym półroczu 2018 r. (korzystne dla przedsiębiorców obniżenie tej podstawy następuje dopiero w połowie roku), a zarazem stanowi zmianę przepisów podatkowych w ciągu roku podatkowego i obniżenie podatkowych dochodów gmin w drugim półroczu 2018 r. (postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w zakresie tego zarzutu zostało umorzone, a regulacja korzysta z domniemania konstytucyjności).

Stan ten jest w sposób oczywisty niezadowalający, a założeniem projektowanej ustawy jest zapobieżenie jego realnym skutkom. Alternatywne rozwiązania, w szczególności – sugerowana przez Trybunał Konstytucyjny – eliminacja przepisów zmieniających podstawę opodatkowania elektrowni wiatrowych od początku ich obowiązywania – rodzą daleko idące negatywne konsekwencje, w postaci co najmniej konieczności ich ponownego wprowadzenia do systemu prawnego (na przykład z dniem 1 stycznia 2022 r.) oraz zwolnienia przedsiębiorców z wyższego podatku za lata 2018–2021, co stanowiłoby niedopuszczalną pomoc publiczną.

Zmierzając do zapobieżenia realnym skutkom wtórnej niekonstytucyjności, projektowaną ustawą uznaje się, że – w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 29 czerwca 2018 r. – budowlę w rozumieniu przepisów prawa budowlanego stanowiły części budowlane elektrowni wiatrowych, a elektrownią wiatrową była budowla w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, składająca się co najmniej z fundamentu, wieży oraz elementów technicznych (tj. uznaje się, że w okresie tym w praktyce obowiązywał taki stan prawny, jak przed wprowadzeniem zmian z 2016 r., choć z korektą wynikającą z późniejszego ustawowego wyróżnienia „mikroinstalacji”). Rozwiązanie to pozwala uwolnić przedsiębiorców od konieczności ponownego składania korekt deklaracji na podatek, uiszczania wyższych podatków, zapewne z ustawowymi odsetkami, a następnie ich dochodzenia od Skarbu Państwa. Uwalnia też gminy od konieczności wydawania decyzji ustalających podatek.

Równocześnie wnioski gmin o rekompensatę mogą opierać się na deklaracjach na podatek skorygowanych (i decyzjach wydanych) po wejściu w życie noweli o.z.e., a więc rekompensowane będą dochody podatkowe gmin utracone w całym roku podatkowym 2018.

3. Konsultacje

Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi są zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki konsultacji przedstawiono w Ocenie Skutków Regulacji.

4. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Zakres przedmiotowy projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

<p>Tytuł projektu: <i>ustawa o zrekompensowaniu gminom dochodów utraconych w 2018 r. w związku ze zmianą opodatkowania budowli wchodzących w skład elektrowni wiatrowych</i></p> <p>Przedstawiciel wnioskodawcy: Senator Wadim Tyszkiewicz</p> <p>Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym: Michał Pruszyński, główny ekspert, tel. 22 694 9557, Sławomir Szczepański, główny legislator, tel. 22 694 9412, w zakresie OSR: Marian Fałek, główny ekspert, tel. 22 694 9082</p>	<p>Data sporządzenia: 14 kwietnia 2021 r.</p> <p>Źródło: inicjatywa komisji</p> <p>Nr druku: 354, 354 S</p>
---	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

W połowie 2016 r. pojęciem budowli objęto zarówno części budowlane, jak i techniczne elektrowni wiatrowych. Zmiana ta miała wpływ na sposób obliczania podatku od nieruchomości – wcześniej, do jego obliczenia brano pod uwagę tylko części budowlane turbin wiatrowych, czyli ich fundamenty i maszty stanowiące ok. 30% wartości inwestycji. Począwszy od 2017 r. podatek od nieruchomości był natomiast obliczany od całej elektrowni wiatrowej, co w konsekwencji przyczyniło się do wzrostu należności przysługujących gminom z tego tytułu.

Korzystna dla gmin regulacja okazała się jednak niezgodna z międzynarodowymi zobowiązaniami Rzeczypospolitej Polskiej, albowiem – na skutek obniżenia rentowności elektrowni wiatrowych – zagroziła wymaganemu przez Unię Europejską wzrostowi wolumenu energii elektrycznej pozyskiwanej ze źródeł odnawialnych. W tym stanie rzeczy ustawodawca zdecydował się na przywrócenie poprzednio obowiązującego stanu prawnego, preferującego wprowadzie przedsiębiorców, niemniej zmniejszającego zarazem dochody gmin. Za sprawą art. 17 pkt 2 *ustawy z dnia 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw* trzy zmiany modyfikujące definicję „budowli” i „elektrowni wiatrowej”, a przez to przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości, weszły w życie z mocą wsteczną, tj. od dnia 1 stycznia 2018 r.

Rozwiązanie to wpłynęło negatywnie na sytuację gmin, rzutując – już w trakcie roku podatkowego – na możliwość wykonania ich kompetencji i zadań. Wiązało się to z tym, że na przełomie 2017/2018 r. gminy uwzględniały zwiększone dochody z tytułu podatku od nieruchomości w projektach swoich budżetów i jednocześnie planowały konkretne wydatki. Tymczasem zmniejszenie – w dodatku mocą wsteczną – podstawy opodatkowania elektrowni wiatrowych podatkiem od nieruchomości w praktyce pozbawiło części dochodów własnych te gminy, na terenie których zlokalizowane były elektrownie wiatrowe.

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

Rekomenduje się projekt *ustawy o zrekompensowaniu gminom dochodów utraconych w 2018 r. w związku ze zmianą opodatkowania budowli wchodzących w skład elektrowni wiatrowych*, w którym proponuje się:

- przyznanie gminom prawa do rekompensaty z tytułu dochodów utraconych w 2018 r. w związku ze zmianą opodatkowania budowli wchodzących w skład elektrowni wiatrowych w pełnej wysokości,
- określenie zasad i trybu obliczenia oraz wypłaty rekompensaty z budżetu państwa, w tym:
 - ✓ przyjęcie, że w okresie od 1 stycznia do 29 czerwca 2018 r. budowle w rozumieniu przepisów prawa budowlanego stanowiły części budowlane urządzeń technicznych elektrowni wiatrowych, a elektrownią wiatrową była budowla składająca się co najmniej z fundamentu, wieży oraz elementów technicznych, przyłączona do sieci elektroenergetycznej,
 - ✓ przesądzenie, że wysokość kwoty rekompensaty będzie ustalana na podstawie wniosku zainteresowanej gminy (wzór wniosku ma być zawarty w załączniku do ustawy),
 - ✓ wyznaczenie 3-miesięcznego terminu na składanie wniosków (wnioski złożone po tym terminie nie będą rozpatrywane),
 - ✓ wskazanie ministra właściwego do spraw finansów publicznych jako organu, w którego kompetencji będzie leżeć rozpatrywanie spraw o rekompensatę,
 - ✓ ustalenie, że rekompensaty będą przekazywane przez ministra do spraw finansów publicznych na rachunki gmin do końca pierwszego kwartału roku następującego po roku złożenia wniosku,
 - ✓ wprowadzenie waloryzacji rekompensaty według wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2022 r.

W projekcie przewidziano, że powyższe rozwiązania wejdą w życie z dniem 5 lutego 2022 r.

Oczekuje się, że projektowana ustawa zrekompensuje dochody utracone przez gminy w 2018 r. na skutek zmiany opodatkowania budowli wchodzących w skład elektrowni wiatrowych.

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

Nie zachodzi konieczność przeglądu rozwiązań zastosowanych w krajach członkowskich UE w przypadku analogicznego problemu.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
gminy, na terenie których w 2018 r. zlokalizowane były elektrownie wiatrowe			nabycie prawa do rekompensaty dochodów z tytułu podatku od nieruchomości utraconych w 2018 r. w pełnej wysokości, z tym zastrzeżeniem, że rekompensata będzie przyznawana na wniosek złożony do ministra właściwego do spraw finansów publicznych w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy
minister właściwy do spraw finansów publicznych			<ul style="list-style-type: none">• obowiązek sprawdzenia pod względem formalnym i rachunkowym wniosków gmin o wypłatę rekompensaty (w przypadku błędów lub braków minister obowiązany będzie wezwać gminę do ich usunięcia w terminie 14 dni od dnia doręczenia pisma)• obowiązek przekazania rekompensat na rachunki budżetów uprawnionych gmin, płatnych do końca pierwszego kwartału 2023 r.

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

W dniu 24 marca 2021 r. projekt ustawy o zrekompensowaniu gminom dochodów utraconych w 2018 r. w związku ze zmianą opodatkowania budowli wchodzących w skład elektrowni wiatrowych został przesłany w ramach konsultacji następującym podmiotom: Wiceprezesowi Rady Ministrów Ministrowi Rozwoju, Pracy i Technologii; Ministrowi Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej; Ministrowi Klimatu i Środowiska; Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej; Krajowej Radzie Regionalnych Izb Obrachunkowych; Prezesowi Urzędowi Regulacji Energetyki; Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej; Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu; Związkowi Województw Rzeczypospolitej Polskiej; Związkowi Gmin Wiejskich RP; Związkowi Miast Polskich; Związkowi Powiatów Polskich; Unii Metropolii Polskich; Śląskiemu Związkowi Gmin i Powiatów; Unii Miasteczek Polskich; Krajowej Radzie Radców Prawnych; Naczelnej Radzie Adwokackiej. Termin nadsyłania opinii wyznaczono na dzień 12 kwietnia 2021 r.

Minister Klimatu i Środowiska, Pełnomocnik Rządu ds. Odnawialnych Źródeł Energii wyraził opinię, że wyrok Trybunału Konstytucyjnego powinien zostać zrealizowany rządowym projektem ustawy, m. in. z uwagi na fakt, iż taki, projekt będzie najlepiej skoordynowany z projektem ustawy budżetowej, co jest niezbędne, z uwagi na jego skutki finansowe. Niezależnie od powyższego Minister zgłosił następujące uwagi:

- funkcjonujące od kilku lat rozwiązania odnośnie do zasad i trybu zwrotu gminom utraconych dochodów powinny być podstawą do opracowania trybu i zasad przyznawania incydentalnej rekompensaty w związku ze zmianami opodatkowania elektrowni wiatrowych, szczególnie w zakresie wskazania organu właściwego do rozpatrywania wniosków,
- rozważenia wymaga uzupełnienie procedury składania wniosków przez gminy o możliwość złożenia korekty wniosku po terminie przewidzianym w projekcie, w przypadku złożenia przez podatnika korekty deklaracji lub wydania przez organ podatkowy decyzji ustalającej (zmiana podstawy opodatkowania będzie miała bowiem wpływ na wysokość rekompensaty),
- uzasadnione byłoby włączenie (czasowe) środków rekompensaty do dochodów podatkowych gmin (w przesłanym stanowisku wskazano, że niższe dochody gmin w 2018 r. mogły skutkować wyższą kwotą części wyrównawczej subwencji ogólnej w 2020 r.).

Według Ministra, brak szacunku wielkości skutków finansowych (do projektu z druku nr 354 nie została dołączona Ocena Skutków Regulacji) uniemożliwia odniesienie się do rozwiązania polegającego na ustaleniu, iż wypłata rekompensaty dokona się w trzech ratach. Rozwiązanie tego typu może przy tym budzić wątpliwości, jako że kolejne raty mają być zwiększane o wskaźnik inflacji. Ponadto Minister Klimatu i Środowiska przedstawił uwagi o charakterze legislacyjnym.

Związek Powiatów Polskich zaopiniował projekt pozytywnie, choć jednocześnie zaproponował wydłużenie terminów przewidzianych na złożenie wniosku oraz uzupełnienie jego braków odpowiednio do 3 miesięcy i 14 dni, a także ograniczenie liczby rat, w których miałyby być wypłacane rekompensaty, do dwóch.

Związek Gmin Wiejskich RP ocenił, że projekt jest zbyt wąski, jako że odnosi się wyłącznie do kwestii zrekompensowania gminom poniesionych strat, a nie obejmuje już regulacji co do nowego terminu wejścia w życie zmian w definicjach budowli i elektrowni wiatrowej wprowadzonych ustawą z dnia 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw. Związek skrytykował ponadto ograniczenie „strat” poniesionych przez gminy jedynie do „dochodów” z tytułu podatków utraconych w roku 2018 r., gdyż jego zdaniem pojęcia te nie są tożsame, a gminy powinny uzyskać m.in. zwrot kosztów zaciągniętych pożyczek i kredytów. Poza tym negatywną rekomendację Związku zyskał przyjęty w projekcie wskaźnik waloryzacji (w tym zakresie za prawidłowy uznano poziom odsetek podatkowych). W związku z tym w opinii zaproponowano odmienny model rozwiązań prawnych.

W przedstawionych powyżej aspektach Związek Gmin Wiejskich RP wypowiedział się analogicznie jak Stowarzyszenie Gmin Przyjaznych Energii Odnawialnej, które to również przesłało swoje stanowisko do Senatu.

Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej zastrzegł, że stosowny wkład przygotowany w Ministerstwie Finansów będzie elementem opinii Ministra Klimatu i Środowiska jako właściwego w tej sprawie. Także Minister Rozwoju, Pracy i Technologii wskazał, iż przedmiot projektowanej ustawy pozostaje poza zakresem jego właściwości.

Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych przekazał w imieniu RIO sugestię wydłużenia terminów określonych w projekcie (w tym terminu na złożenie wniosku do 6 miesięcy), a ponadto również przyjęcia, że wypłata rekompensat będzie się odbywała z pominięciem rozkładania ich na raty.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki i Naczelny Sąd Administracyjny poinformowali, że nie zgłaszają uwag do projektu.

W dniu 13 kwietnia 2021 r. na wspólnym posiedzeniu Komisja Budżetu i Finansów Publicznych, Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej i Komisja Ustawodawcza przyjęły projekt ustawy z poprawkami.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

(ceny stałe z 2021 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	0	0	600	0	0	0	0	0	0	0	0	600
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST (gminy)	0	0	600	0	0	0	0	0	0	0	0	600
Wydatki ogółem	0	0	600	0	0	0	0	0	0	0	0	600
budżet państwa	0	0	600	0	0	0	0	0	0	0	0	600
JST (gminy)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	-600	0	0	0	0	0	0	0	0	-600
JST (gminy)	0	0	600	0	0	0	0	0	0	0	0	600

Źródła finansowania budżet państwa

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

Projektowana ustawa będzie wpływała na sektora finansów publicznych. Gminy, na terenie których znajdowały się elektrownie wiatrowe, uzyskają z budżetu państwa rekompensaty za dochody z tytułu podatku od nieruchomości utracone w 2018 r. **Prawdopodobnie łączna kwota rekompensat dla wszystkich gmin wyniesie ok. 600 mln zł**, wg cen stałych z 2021 r. (podejście konserwatywne po uwzględnieniu wzrostu cen w latach 2018–2020 r. wskaźnikiem CPI).

Z uwagi na to, że przepływ środków nastąpi pomiędzy podmiotami zaklasyfikowanymi do sektora finansów publicznych, saldo tego sektora nie ulegnie pogorszeniu.

Szacunek kwoty rekompensaty został sporządzony kilkoma metodami – szczegółowy opis obliczeń został opisany w załączniku do OSR.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2021 r.)	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Brak wpływu.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Brak wpływu.						

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu.

Ustawa spowoduje wzrost obciążeń regulacyjnych, ponieważ gminy zainteresowane uzyskaniem rekompensaty będą musiały sporządzić odpowiedni wniosek. Do wniosku będą musiały być dołączone kopie decyzji ustalających podatek od nieruchomości oraz deklaracji na podatek od nieruchomości. Wniosek oraz dołączone do niego dokumenty będą podlegały sprawdzeniu przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, a w przypadku ich braków lub błędów wnioskodawca będzie wzywany do ich usunięcia pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia.

9. Wpływ na rynek pracy.

Brak bezpośredniego wpływu.

10. Wpływ na pozostałe obszary.

<input type="checkbox"/> środowisko naturalne	<input type="checkbox"/> demografia	<input type="checkbox"/> informatyzacja
<input checked="" type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny	<input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> zdrowie
<input type="checkbox"/> inne:		

Przedmiotowa ustawa będzie pozytywnie oddziaływała na gminy, na terenie których zlokalizowane były elektrownie wiatrowe, gdyż uzyskają rekompensaty za dochody z tytułu podatku od nieruchomości utracone w 2018 r.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.

Ustawa wejdzie w życie z dniem 5 lutego 2022 r.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Nie zachodzi konieczność ewaluacji ustawy.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).

Informacja nt. metodologii sporządzenia szacunku kwoty rekompensaty z tytułu dochodów z podatku od nieruchomości utraconych w 2018 r. przez gminy, na terenie których były zlokalizowane elektrownie wiatrowe

Informacja nt. metodologii**sporządzenia szacunku kwoty rekompensaty z tytułu dochodów z podatku od nieruchomości utraconych w 2018 r. przez gminy, na terenie których były zlokalizowane elektrownie wiatrowe**

Szacunek kwoty rekompensaty został sporządzony kilkoma metodami:

1. zastosowanie trendu liniowego kształtowania się dochodów z podatku od nieruchomości,
2. uwzględnienie dokładności planowania przez gminy dochodów z tego podatku, co ukazuje wskaźnik wykonania planowanych dochodów z podatku od nieruchomości,
3. zastosowanie kształtowania się dynamiki dochodów z podatku od nieruchomości w 2015 i 2016 r.,
4. zastosowanie stawki podatku i wartości nakładów na elektrownie wiatrowe poniesionych przez inwestorów.

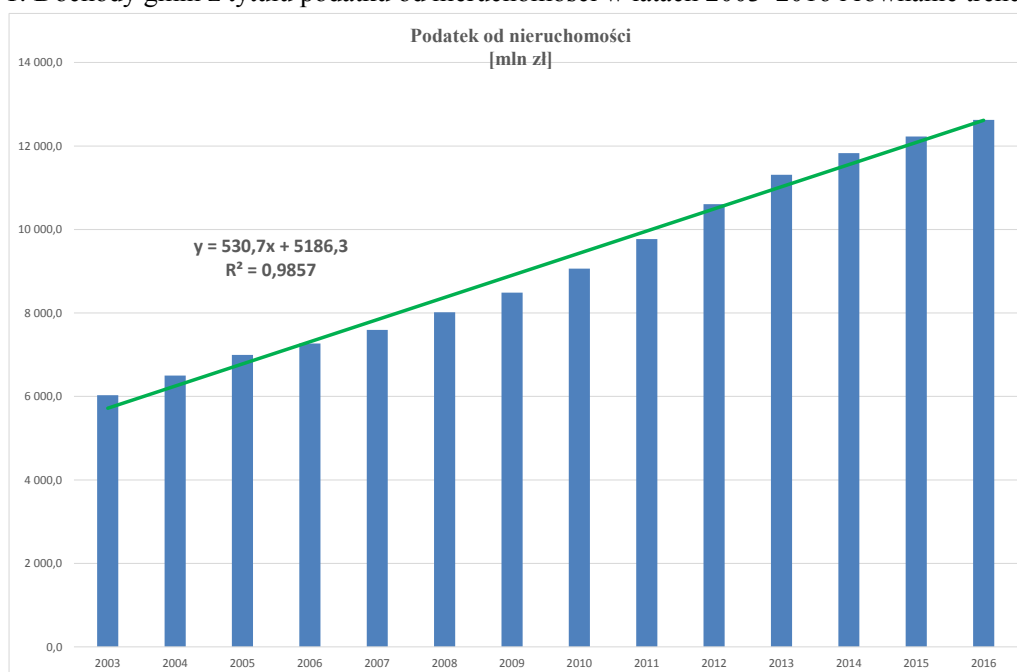
Wnioski:

Z przeprowadzonych obliczeń ww. metodami wynika, że ogólna kwota rekompensat, jakie budżet państwa będzie musiał wypłacić gminom, na terenie których znajdowały się elektrownie wiatrowe, w związku z utratą przez nie w 2018 r. dochodów z tytułu podatku od nieruchomości, **wyniesie prawdopodobnie ok. 600 mln zł** wg cen stałych z 2021 r. (kwota po uwzględnieniu wzrostu cen w latach 2018–2020 r. wskaźnikiem CPI). Wydaje się, że najbardziej zbliżony do rzeczywistych skutków jest szacunek oparty na danych uwzględniających łączną moc zainstalowanych elektrowni wiatrowych w Polsce, obowiązującą stawkę podatku od nieruchomości oraz przeciętny koszt wybudowania elektrowni wiatrowej (lądowej) o mocy 1 MW.

Ad 1. Szacowanie skutków zmiany podatku od nieruchomości na podstawie analizy trendu. Dane ukazujące kształtowanie się dochodów gmin z tytułu podatku od nieruchomości ukazują, że wielkości te ulegały systematycznemu zwiększeniu w kolejnych latach. Tempo wzrostu dochodów dobrze ukazuje trend liniowy ($R^2=0,9857$), co świadczy o dobrym dopasowaniu linii teoretycznej do danych empirycznych. W związku z tym obliczony wzór analityczny trendu liniowego można zastosować do wyliczenia wartości teoretycznej podatku od nieruchomości, jaki gminny powinny uzyskać w 2017 r., gdyby nie było wpływu czynnika wynikającego ze zmiany prawa. Następnie należy obliczyć różnicę między wartością teoretyczną i rzeczywistą, aby określić wzrost podatku od nieruchomości w wyniku zmiany zasad opodatkowania budowli (elektrowni wiatrowych). Wielkość ta musi być następnie skorygowana o wskaźnik uwzględniający cykliczność nakładów inwestycyjnych.

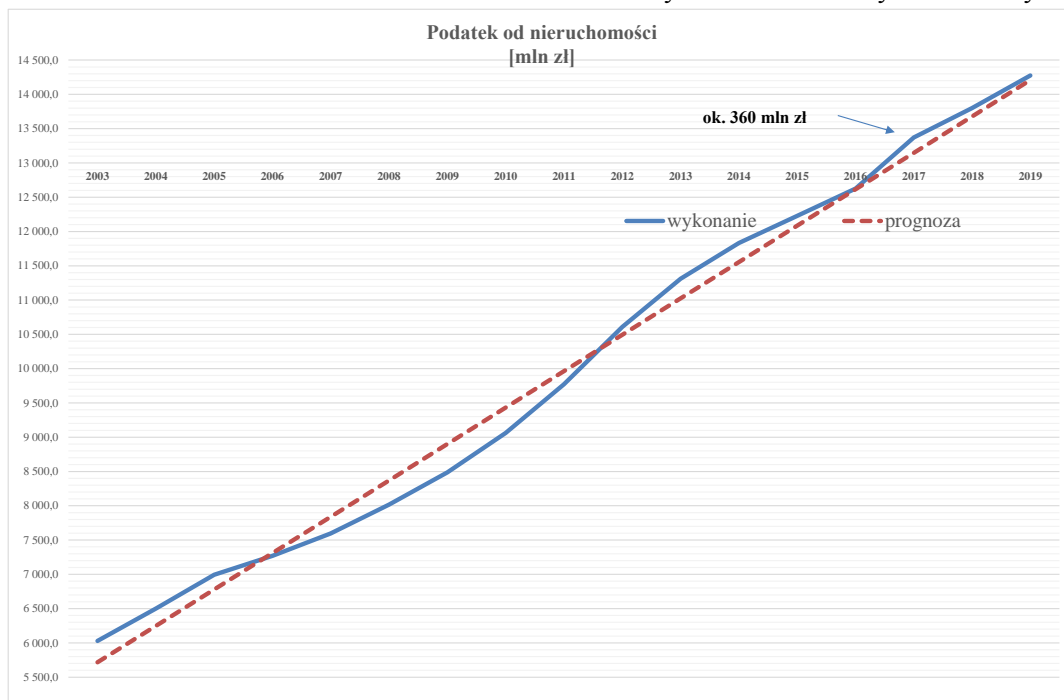
Przy zastosowaniu tej metody wzrost podatku od nieruchomości w 2017 r. oszacowano na kwotę ok. 360 mln zł. Z uwagi na fakt, że w 2018 r. łączna moc elektrowni wiatrowych była na nieznacznie wyższym poziomie niż w roku poprzednim, zobowiązania firm z tytułu podatku od elektrowni wiatrowych prawdopodobnie były identyczne.

Wykres nr 1: Dochody gmin z tytułu podatku od nieruchomości w latach 2003–2016 i równanie trendu liniowego.



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

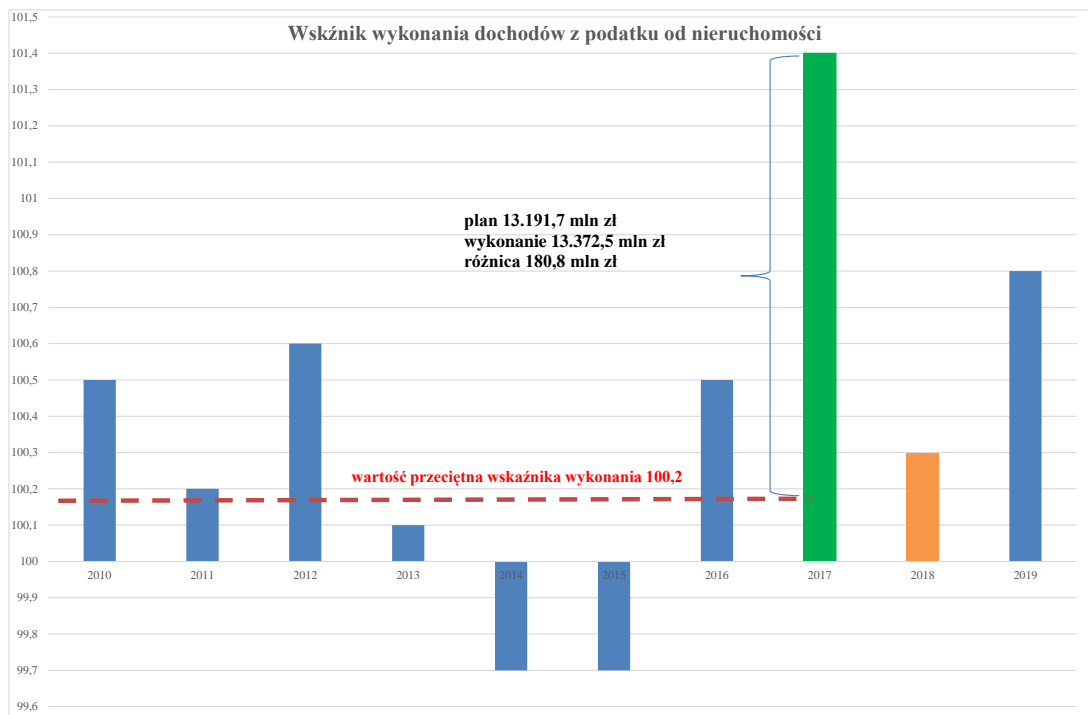
Wykres nr 2: Podatek od nieruchomości od elektrowni wiatrowych wartości teoretyczne i rzeczywiste.



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

Ad 2. Szacowanie skutków zmiany podatku od nieruchomości na podstawie analizy wskaźnika wykonania planu dochodów. Na podstawie analizy danych ukazujących wielkość planowanych dochodów oraz dochodów rzeczywiście uzyskanych z podatku od nieruchomości można wnioskować, że gminy z dużą dokładnością prognozują dochody własne z tytułu wskazanego podatku. Wartość przeciętna wskaźnika wykonania planu w latach 2010–2016 wynosiła 100,2. Uwzględniając ten parametr jako podstawę do przyjęcia założenia planowanych dochodów z tytułu podatku od nieruchomości w 2017 r. przez gminy, a następnie obliczając różnicę, uzyskuje się błąd szacunku, który obejmuje także zmianę zasad opodatkowania elektrowni wiatrowych.

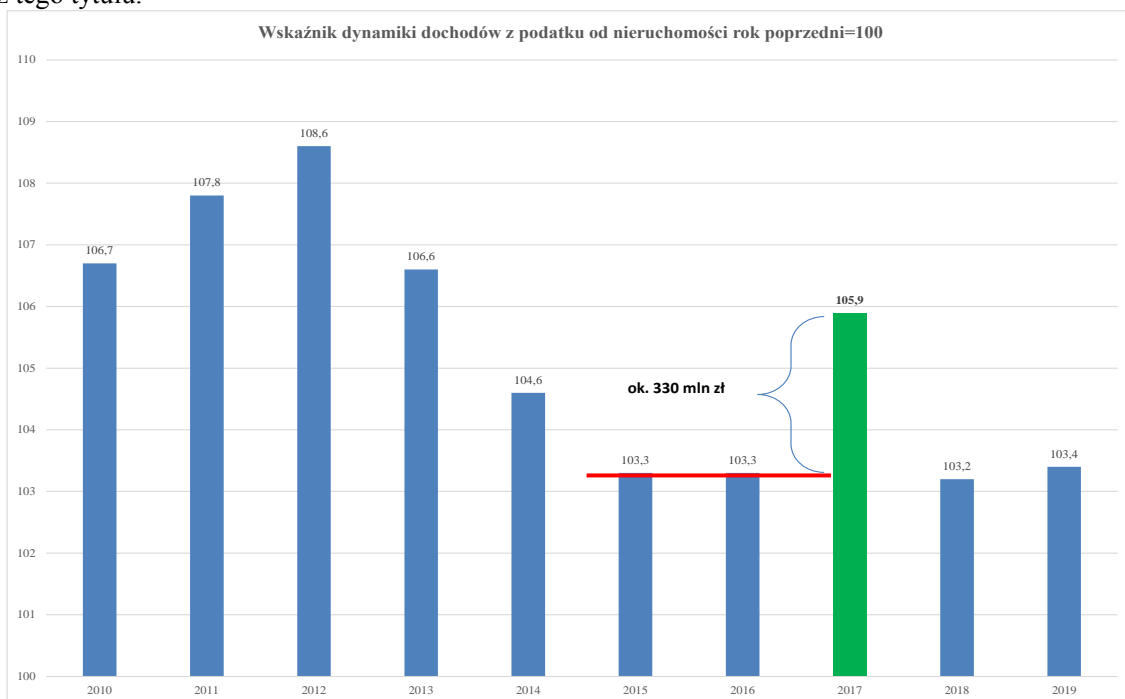
Wykres nr 3: Szacunek skutków zmiany podatku od nieruchomości w 2017 r. przy zastosowaniu wskaźnika wykonania dochodów.



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

Ad 3. Szacowanie skutków zmiany podatku od nieruchomości na podstawie analizy kształtowania się dynamiki dochodów. Z analizy wskaźnika dynamiki dochodów z podatku od nieruchomości wynika, że gminy planując jego wielkość na rok 2017 r. powinny przyjąć założenie, że może on wzrosnąć o ok. 3,3% (bez uwzględniania zmian w prawie podatkowym). Dane dla roku 2017 r. ukazują, że dynamika dochodów była znacznie wyższa (105,9), co świadczy o wpływie również innych czynników na kształtowanie się tych dochodów niż w latach poprzednich.

Wykres nr 4: Szacunek skutków zmiany podatku od nieruchomości w 2017 r. przy zastosowaniu wskaźnika dynamiki dochodów z tego tytułu.



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

Ad 4. Szacowanie skutków przy zastosowaniu stawki podatku i wartości nakładów na elektrownie wiatrowe poniesionych przez inwestorów. Wydaje się, że szacowanie skutków zmiany podatku od nieruchomości na podstawie analizy danych odnośnie do łącznej mocy zainstalowanych elektrowni wiatrowych, wartości nakładów inwestycyjnych i stawki podatku, pozwala na najbardziej dokładne określenie ogólnej kwoty rekompensat. Z uwagi na fakt, że koszt inwestycji polegającej na wybudowaniu 1 MW elektrowni wiatrowej (lądowej) mieści się w przedziale od 4,5 do 7,5 mln zł, a udział kosztów turbiny może wahać się w przedziale 60–75%, rachunek sporządzono w czterech wariantach. Przyjmując podejście konserwatywne (zalecane przy szacowaniu skutków dla budżetu państwa) oraz uwzględniając wzrost cen w 2019 r. i 2020 r. (dane GUS nt. wskaźnika CPI), szacuje się, że kwota rekompensaty może wynieść **ok. 600 mln zł**. Wobec braku pewności co do tempa wzrostu cen w 2021 r. nie dokonano przy tym korekty skutku z uwzględnieniem tego czynnika.

Tabela nr 5: Szacunek kwoty rekompensaty dla gminy z tytułu dochodów z podatku od nieruchomości utraconych w 2018 r.

	jedn.	wartość	komentarz
dane i założenia			
stawka podatku od nieruchomości	%	2%	ustawa o podatkach i opłatach lokalnych
średnie nakłady inwestycyjne na 1 MW energii wyprodukowanej w elektrowni wiatrowej (lądowej)	mln zł/1 MW	4,5	"Energetyka wiatrowa w Polsce"; Raport 2013 r.; PAiIZ, kancelaria BSJP i TPA Horwath
		7,5	
łączna moc elektrowni wiatrowych w Polsce	MW	5 807	
obliczenia			
szacowana wielkość poniesionych nakładów	mln zł	26 132	
		43 553	
udział kosztów turbin w nakładach inwestycyjnych ogółem	%	60%	"Energetyka wiatrowa w Polsce"; Raport 2013 r.; PAiIZ, kancelaria BSJP i TPA Horwath
		75%	
szacunek wzrostu podatku od nieruchomości w 2017 r. na skutek zmiany przepisów			
wzrost podatku od nieruchomości	mln zł	314	nakład inwestycyjny 4,5 mln zł/1 MW; udział kosztów odpowiednio 60% i 75%
		392	
		523	nakład inwestycyjny 7,5 mln zł/1 MW; udział kosztów odpowiednio 60% i 75%
		653	

Źródło: Obliczenia własne.