

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

Przedstawiciel wnioskodawcy:
Senator Zygmunt Frankiewicz

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

Data sporządzenia: 20 listopada 2020 r.

Źródło: inicjatywa senatorów

Nr druku: 247

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

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

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

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

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

Rekomenduje się projekt *ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, obejmujący propozycję doprecyzowania i zawężenia przepisu (art. 7 ust. 1 pkt 1), który określa zakres zwolnienia od podatku od nieruchomości. Ideą jest wprowadzenie rozwiązania, zgodnie z którym zwolnienie będzie dotyczyło nie całości gruntu, ale tylko tej części, na której znajdują się elementy infrastruktury kolejowej.

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

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

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

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
<ul style="list-style-type: none">gminamiasto na prawach powiatu na terenie których znajduje się infrastruktura kolejowa			wyższe dochody z podatku od nieruchomości; opodatkowaniu będzie podlegała powierzchnia gruntu, dotychczas zwolniona na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1, w brzmieniu obowiązującym od 1.01.2017 r.
podatnicy podatku od nieruchomości (podmioty prowadzące działalność gospodarczą, które posiadają infrastrukturę kolejową)			obowiązek zapłacenia wyższego podatku od nieruchomości; konieczność zapłaty wyższego podatku będzie wynikała z większej powierzchni gruntu, która będzie podlegała opodatkowaniu

--	--	--	--

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

6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

(ceny stałe z 2020 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	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Wydatki ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo ogółem	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Źródła finansowania:												
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Projektowana ustawa będzie pozytywnie wpływała na dochody jednostek samorządu terytorialnego, gdyż spowoduje wzrost ich dochodów z tytułu podatku od nieruchomości, jeżeli na ich terenie znajduje się infrastruktura kolejowa.</p> <p><u>Uwaga metodologiczna.</u> Oszacowanie ilościowego skutku projektowanej regulacji byłoby możliwe, gdyby dostępna była informacja o powierzchni gruntów, które zostaną opodatkowane po zmianie przepisów, przy czym informacja ta musiałaby być przedstawiona oddzielnie dla każdej gminy. W rachubę wchodzi również zastosowanie innego podejścia, tj. dokonanie analizy danych pozyskanych z próbki reprezentacyjnej i wyciągnięcie na tej podstawie wniosków odnośnie do skutków nowych rozwiązań dla całego zbioru jednostek samorządu terytorialnego. Niemniej w praktyce skorzystanie z opisywanych metod szacowania kosztów projektowanej ustawy byłoby dość trudne ze względu na koszty samego badania i długi czas potrzebny do jego przeprowadzenia. Dlatego też, stosując zasadę proporcjonalności zalecaną przez Radę Ministrów w wytycznych dotyczących sporządzania OSR, ostatecznie zdecydowano się na analizę sytuacji finansowej gmin szczególnie dotkniętych rozszerzeniem zwolnienia od podatku od nieruchomości oraz ukazanie ich wyników na tle sytuacji finansowej wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. W ten sposób zobrazowany zostanie wpływ czynnika polegającego na rozszerzeniu zwolnienia od podatku od nieruchomości na wyniki finansowe wybranej grupy gmin.</p> <p><u>Wnioski.</u> Analiza ogółu dochodów jednostek samorządu terytorialnego i dochodów pozyskiwanych przez te jednostki z podatku od nieruchomości już po zmianie art. 7 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, pozwala na sformułowanie następujących konkluzji:</p> <ul style="list-style-type: none"> wskazana regulacja miała istotny wpływ na dochody z podatku od nieruchomości uzyskiwane przez te jednostki samorządu terytorialnego, na terenie których zlokalizowana jest infrastruktura kolejowa. <p>Spadek udziału podatku od nieruchomości w 2019 r., w relacji do średniego udziału podatku od nieruchomości w dochodach ogółem w latach 2016-2018, wyniósł: w gminie Terespol 9 pkt proc., mieście Sławków 10 pkt proc. i mieście Swarzędz 3 pkt. proc.</p> <ul style="list-style-type: none"> przedmiotowa regulacja nie miała istotnego wpływu na dochody z podatku od nieruchomości, jeżeli chodzi o wszystkie jednostki samorządu terytorialnego; stało się tak prawdopodobnie z uwagi na niski udział nieruchomości zajętych pod infrastrukturę 											

	<p>kolejową w zbiorze aktywów ogółem podlegających opodatkowaniu z tytułu podatku od nieruchomości.</p> <p>Na tej podstawie można wnioskować, że przyjęcie projektowanej ustawy, której celem jest eliminacja luki podatkowej, będzie korzystne dla tych jednostek samorządu terytorialnego, na terenie których zlokalizowana jest infrastruktura kolejowa, ponieważ spowoduje zwiększenie ich dochodów z podatku od nieruchomości.</p>
--	---

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 2020 r.)	duże przedsiębiorstwa	0	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0
	rodzina, obywatele, gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0
w ujęciu niepieniężnym	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Brak wpływu.						
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	duże przedsiębiorstwa sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	<p>Projektowana ustawa będzie dotyczyła dużych przedsiębiorstw będących posiadaczami gruntów, na których znajduje się infrastruktura kolejowa. Podmioty te będą zobowiązane do zapłaty wyższego podatku od nieruchomości, gdyż po zmianie stanu prawnego tylko część powierzchni gruntu, a nie cała działka ewidencyjna, będzie objęta zwolnieniem od podatku.</p> <p>Przedmiotowa ustawa nie będzie oddziaływała na sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw.</p>						

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

Brak wpływu.

9. Wpływ na rynek pracy.

Brak wpływu.

10. Wpływ na pozostałe obszary.

Pozytywny wpływ na sytuację i rozwój regionalny. Ustawa przyczyni się do poprawy sytuacji finansowej gmin i miast na prawach powiatu na terenie których zlokalizowana jest gęsta sieć kolejowa.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.

Przepisy projektu ustawy wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2021 r.

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

Przedmiotowa ustawa powinna podlegać ewaluacji po upływie trzech lat jej obowiązywania. Ocena *ex – post* powinna pokazać jej wpływ na kształtowanie się dochodów z tytułu podatku od nieruchomości, uzyskiwanych przez jednostki samorządu terytorialnego, na terenie których zlokalizowana jest infrastruktura kolejowa.

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

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

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

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

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

Wnioski:

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

II. Studia przypadków.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

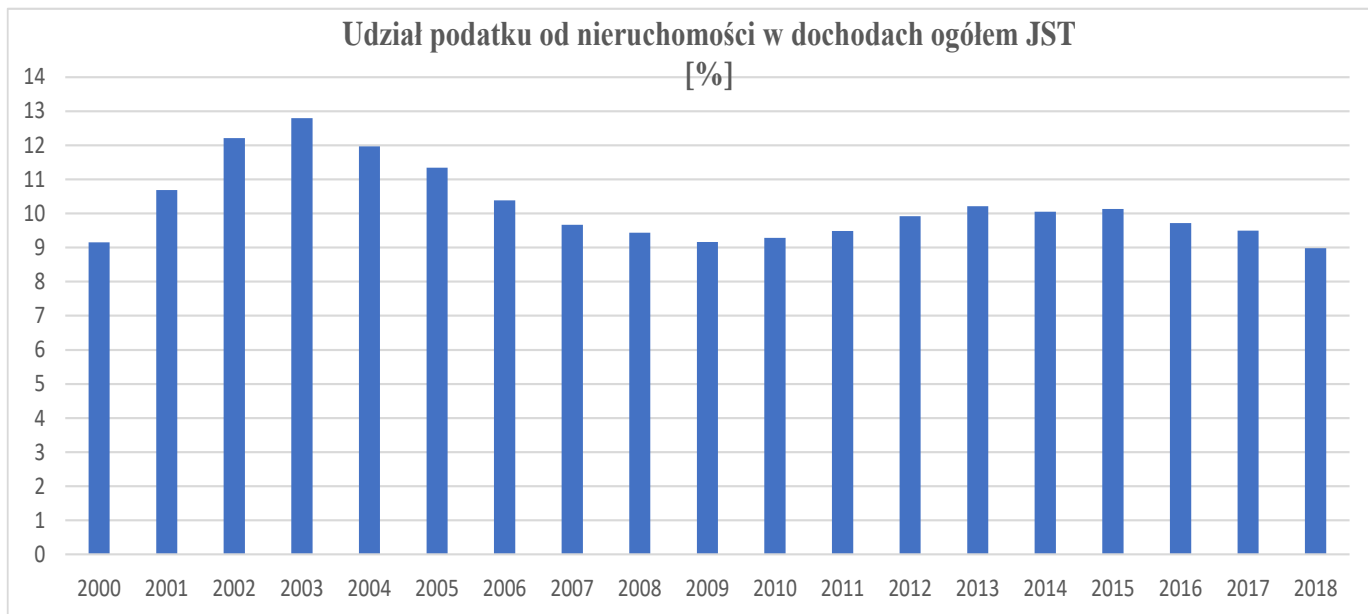
³ [https://pl.wikipedia.org/wiki/Sławków_\(województwo_śląskie\)](https://pl.wikipedia.org/wiki/Sławków_(województwo_śląskie))

III. Analiza danych makroekonomicznych.

Wnioski:

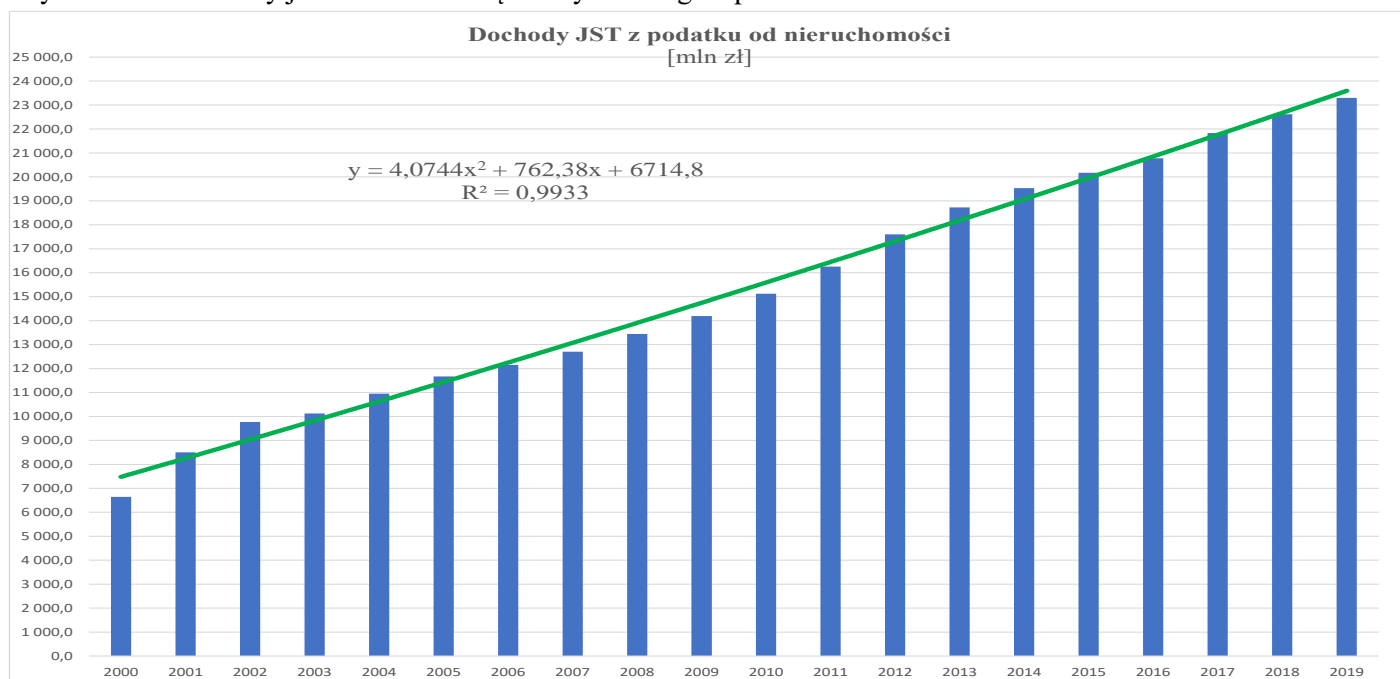
- zmiana przepisu regulującego zwolnienie od podatku od nieruchomości nie miała istotnego wpływu na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego ogółem,
- dochody z podatku od nieruchomości w 2019 r. wzrosły, chociaż ich wysokość była na nieco niższym poziomie niż wskazywał długoterminowy trend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

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



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

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



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