



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 8 grudnia 2021 r.

**Opinia do ustawy o rekompensacie dochodów utraconych przez gminy w 2018 r.
w związku ze zmianą zakresu opodatkowania elektrowni wiatrowych**

(druk nr 565)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa przewiduje zrekompensowanie gminom dochodów utraconych w 2018 r. w związku ze zmianą opodatkowania budowli wchodzących w skład elektrowni wiatrowych. Określa zasady, tryb i terminy obliczenia i wypłaty stosownej rekompensaty.

Mocą art. 17 pkt 2 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), zwanej dalej „nowelą o.z.e.”, weszły w życie z mocą wsteczną (tj. od dnia 1 stycznia 2018 r.) art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 tej ustawy. Efektem wejścia w życie art. 2 pkt 1 i 6 była zmiana definicji budowli w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, która dotychczas stanowiła, iż budowlą jest każdy obiekt budowlany, który nie jest budynkiem lub obiektem małej architektury. Z kolei efektem wejścia w życie art. 3 pkt 1 noweli o.z.e. była zmiana definicji elektrowni wiatrowej w ustawie z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Zgodnie ze znowelizowaną definicją elektrownia wiatrowa jest instalacją odnawialnego źródła energii, składającą się z części budowlanej stanowiącej budowlę w rozumieniu prawa budowlanego oraz urządzeń technicznych, w tym elementów technicznych. Zważywszy, że ww. definicje mają wpływ na wysokość podatku od nieruchomości, powyższe doprowadziło do zmiany wysokości tego podatku od elektrowni wiatrowych z mocą wsteczną, a zatem do zmniejszenia dochodów gmin w 2018 r.

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 ich budżetu. Wpływy te były następnie faktycznie osiągnięte 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.

Na konieczność zrekompensowania gminom utraconych dochodów wskazał Trybunał Konstytucyjny (TK) wyrokiem z dnia 22 lipca 2020 r. (sygn. akt K 4/19, OTK ZU A poz. 33). TK orzekł niekonstytucyjność art. 17 pkt 2 noweli o.z.e. w zakresie, w jakim narusza zasadę nieretroakcji i wprowadza z mocą wsteczną art. 2 pkt 1 i 6 oraz art. 3 pkt 1 tej ustawy. TK orzekł również, że wspomniany przepis w tym zakresie traci moc po upływie 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (przedmiotowy wyrok został ogłoszony dnia 4 sierpnia 2020 r.). Ponadto TK zobowiązał ustawodawcę do podjęcia w tym czasie prac legislacyjnych mających na celu opracowanie regulacji rekompensującej gminom straty poniesione w następstwie wprowadzenia z mocą wsteczną regulacji wpływającej na obniżenie ich dochodów z podatku od elektrowni wiatrowych.

Zaproponowana ustawą rekompensata wyrówna gminom dochody utracone w 2018 r.

Wiodącym założeniem przedmiotowej regulacji 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.

Ustawodawca rozstrzygnął, iż optymalne jest uregulowanie kwestii rekompensat 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.

W myśl ustawy maksymalna wysokość rekompensaty dla danej gminy będzie stanowić wartość dochodów utraconych w 2018 r. rozumianą jako różnica między kwotą należną

z tytułu podatku od nieruchomości od elektrowni wiatrowych w okresie od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 31 grudnia 2018 r. na podstawie przepisów obowiązujących przed wejściem w życie noweli o.z.e. a kwotą należną w tym okresie na podstawie przepisów nią znowelizowanych. Do obliczenia rekompensaty przyjęto wielkości i dane wyjściowe do określenia i oszacowania przychodów z podatku od nieruchomości przez każdą uprawnioną gminę, tj. stawkę podatku określoną w uchwale rady gminy na 2018 r. pomnożoną przez podstawę opodatkowania przed i po zmianie przepisów.

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 gminę dochodów. Do wniosku załączone będą kopie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie elektrowni wiatrowych objętych opodatkowaniem i zlokalizowanych na terenie gminy w dniu 31 grudnia 2017 r.

Zgodnie z postanowieniami ustawy wnioski gmin będą kierowane do właściwego wojewody. Wojewoda w celu poprawnego ustalenia wysokości rekompensaty, dokona sprawdzenia prawidłowości wniosków pod względem formalnym i rachunkowym.

Przewiduje się ograniczenie terminów: składania wniosków (do 3 miesięcy, liczonych od dnia wejścia w życie ustawy) oraz ich weryfikowania przez wojewodę (również do 3 miesięcy, wliczając procedurę uzupełniania braków i korekty błędów w terminie 30-dniowym).

Po rozpatrzeniu wniosku pod względem formalnym i rachunkowym wojewoda wyda decyzję o przyznaniu lub odmowie przyznania rekompensaty.

Rekompensata ma zostać przekazana przez wojewodę na rachunek gminy do dnia 31 grudnia 2022 r.

Zgodnie z postanowieniami art. 9 ustawy przedmiotowa rekompensata będzie wliczona do dochodu podatkowego gminy w rozumieniu ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, uwzględnianego do wyliczenia części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej dla gmin oraz wpłat do budżetu państwa, o których mowa w art. 29 tej ustawy (w ramach tzw. janosikowego).

W uzasadnieniu do ustawy w odniesieniu do art. 10 podnosi się, iż stanowi on odpowiedź na zawarte w uzasadnieniu do przywołanego wyroku TK z dnia 22 lipca 2020 r. polecenie podjęcia odpowiednich działań legislacyjnych w związku z orzeczoną przez

TK utratą mocy przez określone normy wywodzone z zaskarżonego przepisu art. 17 ust. 2 noweli o.z.e. Przepis art. 10 przesądza o stanie prawnym obowiązującym w okresie objętym niekonstytucyjną retroakcją. Z uwagi na fakt, że zakresowość wyroku TK determinuje to, iż dotyczy on wyłącznie sfery skutków podatkowych, czyli *de facto* obszaru objętego regulacją ustawy, zakres przedmiotowy art. 10 określono w sposób wąski i odpowiadający temu założeniu, stanowiąc, że dotyczy on jedynie celów niniejszej ustawy.

Dla zapewnienia systemowej spójności z wyrokiem TK z dnia 22 lipca 2020 r., przewiduje się wejście w życie niniejszej ustawy – z dniem utraty mocy obowiązującej art. 17 pkt 2 noweli o.z.e. – czyli z dniem 5 lutego 2022 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy (druk sejmowy nr 1676) pochodził z przedłożenia rządowego. Projekt wpłynął do Sejmu w dniu 22 października 2021 r. i został skierowany do I czytania w Komisji do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Po rozpatrzeniu projektu ustawy, na posiedzeniu w dniu 15 listopada 2021 r., Komisje wniosły o jego przyjęcie (druk sejmowy nr 1744). Komisje wprowadziły poprawki o charakterze redakcyjno-legislacyjnym, nie zmieniając meritum przedłożenia rządowego.

W trakcie drugiego czytania na 42. posiedzeniu Sejmu nie wniesiono poprawek do projektu opiniowanej ustawy.

Sejm uchwalił ustawę na tym samym posiedzeniu w dniu 17 listopada 2021 r., przy 435 głosach za oraz 1 głosie wstrzymującym się.

Należy zauważyć, iż w maju 2021 r. Senat wniósł do Sejmu projekt ustawy o zrekompensowaniu gminom dochodów utraconych w 2018 r. w związku ze zmianą opodatkowania budowli wchodzących w skład elektrowni wiatrowych. Senacki projekt określa zasady i tryb zrekompensowania gminom utraconych dochodów w sposób praktycznie identyczny jak przyjęty w opiniowanej ustawie. Różnice w proponowanych rozwiązaniach są następujące:

- senacki projekt przewiduje, że wnioski gmin będą kierowane bezpośrednio do ministra właściwego do spraw finansów publicznych, a nie do wojewody,

- w przedłożeniu Senatu 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,
- projekt senacki nie zawiera regulacji stanowiącej, że rekompensata będzie wliczona do dochodu podatkowego gminy w rozumieniu ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, uwzględnianego do wyliczenia części wyrównawczej i równoważącej subwencji ogólnej dla gmin.

III. Uwagi szczegółowe

Opiniowana ustawa nie wzbudza zastrzeżeń o charakterze legislacyjnym.

Mirosław Reszczyński

Główny legislator