

PREZES ZARZĄDU
tel.: +48 22 474 90 10
fax: +48 22 474 90 20
e-mail: sekretariat@pkp.pl

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej

Senat Rzeczypospolitej Polskiej
ul. Wiejska 6/8
00-902 Warszawa

Warszawa, 23 listopada 2020 r.
Znak sprawy: KOP02.023.35.2020



w odpowiedzi na pismo znak BPS.DKS.KU.0401.50.2020 z dnia 6 listopada 2020 r., przy którym przekazano do zaopiniowania projekt *ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych* (druk senacki nr 247), przedstawiam stanowisko Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna, zwanej dalej „PKP S.A.” lub „Spółką”.

PKP S.A. negatywnie opiniuje projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, przedłożony do Komisji Ustawodawczej Senatowi RP przy druku senackim nr 247. Przedstawiona propozycja zmiany zakresu opodatkowania podatkiem od nieruchomości doprowadzi do znacznego wzrostu kosztów funkcjonowania transportu kolejowego, co w końcowym efekcie przełoży się na zmniejszenie udziału transportu kolejowego w rynku przewozów, w szczególności towarowych.

Zaproponowane brzmienie przepisu, które jest w rzeczywistości przywróceniem zasad opodatkowania obowiązujących przed rokiem 2017, będzie skutkowało powrotem do sporów z organami podatkowymi o zakres zwolnienia podatkowego (tj. określenie obszaru działki zajętego pod infrastrukturę). W poprzednim stanie prawnym ustalenie zakresu zwolnienia podatkowego w dużej mierze zależało od uznaniowości organu podatkowego, co nie powinno mieć miejsca w sprawach podatkowych – zarówno bowiem normy prawne jak i ich stosowanie przez organy podatkowe powinny być jasne, spójne i sprawiedliwe.

Z uwagi na powyższe PKP S.A. ocenia przedłożony projekt jako szkodliwy dla rozwoju transportu kolejowego i wnosi o zaprzestanie dalszych prac nad projektem.

Poniżej przedstawiam szczegółowe argumenty przemawiające za odrzuceniem projektu ustawy w brzmieniu zaproponowanym przy druku senackim nr 247.

1. Skutki finansowe

W przypadku wejścia w życie zmiany art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170) w wersji zaproponowanej w projekcie ustawy, PKP S.A. szacuje, że obciążenie podatkowe Spółki wzrośnie rocznie o kwotę ok. 57.000.000 zł., co stanowi wzrost rocznych kosztów z tytułu podatku od nieruchomości o ok. 45%. Wzrost kosztów funkcjonowania Spółki przełoży się na ograniczenie, podejmowanych przez PKP S.A., działań

inwestycyjnych w zakresie rozwoju i popularyzacji transportu kolejowego, w szczególności w zakresie modernizacji dworców kolejowych.

Według wstępnych wyliczeń zarządcy narodowej sieci kolejowej - PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., przyjęcie zaproponowanego rozwiązania, może skutkować również dla tej spółki prawie dwukrotnym zwiększeniem kosztów z tytułu podatku od nieruchomości.

Należy zauważyć, że projekt ustawy będzie negatywnie oddziaływać również na mniejszych zarządców infrastruktury kolejowej oraz użytkowników bocznic kolejowych i innych obiektów infrastruktury usługowej.

Przyjęcie ustawy w zaprojektowanym kształcie spowoduje wzrost kosztów funkcjonowania podmiotów zarządzających infrastrukturą kolejową oraz operatorów obiektów infrastruktury usługowej, co w konsekwencji pogorszy konkurencyjność transportu kolejowego względem transportu drogowego. W końcowym efekcie przełoży się to na pogorszenie warunków życia mieszkańców gmin m.in. poprzez wzrost zanieczyszczenia powietrza, hałas, większe zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

2. Wznowienie sporów podatkowych w zakresie określenia granic zwolnienia podatkowego

Należy zwrócić uwagę, że obecna definicja infrastruktury kolejowej, zgodnie z którą w jej skład wchodzi grunty rozumiane jako działka ewidencyjna, jest spójna z definicją obszaru kolejowego, o którym mowa w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1043, z późn. zm.), zwanej dalej „u.t.k.”. Obszar kolejowy został zdefiniowany jako powierzchnia gruntu określona działkami ewidencyjnymi, na której znajduje się droga kolejowa, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy.

Sformułowanie definicji infrastruktury kolejowej poprzez odniesienie się do gruntu, określonego jako działka ewidencyjna, wyeliminowało wątpliwości interpretacyjne związane z określeniem gruntów podlegających opodatkowaniu.

Za taką definicją infrastruktury kolejowej przemawiają również względy techniczne, jak i względy bezpieczeństwa, związane z koniecznością zachowania wzdłuż linii kolejowej niezbędnej przestrzeni, na której występują ograniczenia w sposobie zagospodarowania jak i możliwości zabudowy. Ograniczenia w zagospodarowaniu terenami wzdłuż linii kolejowych powodowane są przez takie czynniki jak hałas, drgania spowodowane przez ruch kolejowy. Podkreślić należy, że ograniczenia te zostały m.in. wyrażone w art. 53 u.t.k. Również zabezpieczenie gruntów pod przyszłe inwestycje kolejowe nie pozwala na wykorzystanie terenów do bieżących celów gospodarczych.

Z tego względu zwolnienie z opodatkowania gruntów kolejowych określonych jako działki ewidencyjne pomogło wyeliminować, pojawiające się w stanie prawnym obowiązującym do 31 grudnia 2016 r., wątpliwości interpretacyjne, a co się z tym wiąże ograniczyło uznaniowość w zakresie określania przez organy podatkowe i sądy administracyjne, jaki teren należy uznać za zajęty pod infrastrukturę kolejową i który podlegać będzie zwolnieniu z podatku od nieruchomości.

Przed rokiem 2017 brak precyzyjnego określenia ustawowego w powyższym zakresie powodował, że organy podatkowe prezentowały różne stanowiska. Zgodnie z pierwszym stanowiskiem zwolniony z opodatkowania był jedynie grunt zajęty bezpośrednio pod infrastrukturę kolejową. Innym stanowiskiem prezentowanym przez organy podatkowe było uznanie, że zwolnieniem objęte są również grunty, stanowiące pas bezpieczeństwa w sąsiedztwie linii kolejowej. Szerokość pasa określają między innymi przepisy regulujące zasady usytuowania budynków i budowli w sąsiedztwie linii kolejowej. Zgodnie z art. 53 ust. 2 u.t.k, budowle i budynki mogą być usytuowane w odległości nie mniejszej niż 10 m od granicy obszaru kolejowego, z tym że odległość ta od osi skrajnego toru

nie może być mniejsza niż 20 m. Część organów podatkowych uznawała, że zwolnienie z opodatkowania obejmuje całą działkę ewidencyjną.

Tytułem przykładu rozbieżności w interpretacji zakresu stosowania ulgi podatkowej, które miały miejsce w stanie prawnym obowiązującym do końca 2016 r., można wskazać działania Gminy Terespol, która kwestionowała możliwość stosowania zwolnienia z opodatkowania dla obiektów (budynków i budowli) oraz gruntów kolejowych, które były udostępniane Straży Granicznej oraz służbom fitosanitarnym przeprowadzającym kontrole przewozów kolejowych.

Ponadto projektowane brzmienie art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wprowadza nieostrą przesłankę zwolnienia, poprzez użycie sformułowania „*udostępniane przewoźnikom kolejowym wyłącznie do wykonywania przewozów kolejowych*”, która będzie rodzić kolejne problemy interpretacyjne. Udostępnianie wyłącznie przewoźnikom kolejowym może rodzić spory w przypadku infrastruktury kolejowej stanowiącej część terminala intermodalnego udostępnianego zarówno przewoźnikom kolejowym, jak i przewoźnikom drogowym. Umożliwienie wjazdu przewoźnikom drogowym na teren terminala intermodalnego może skutkować uznaniem przez gminy, że grunt nie jest udostępniany wyłącznie przewoźnikom kolejowym. W ocenie Spółki wprowadzenie tej nieostrej przesłanki rodzi również ryzyko kwestionowania możliwości zastosowania zwolnienia z opodatkowania podatkiem od nieruchomości w stosunku do gruntów będących w posiadaniu zarządców infrastruktury kolejowej, które wprawdzie fizycznie nie są udostępniane przewoźnikom kolejowym, jednakże są niezbędne do wykonywania zadań zarządcy infrastruktury kolejowej, wynikających z art. 5 ust. 1 i 1a u.t.k. kolejowym (co ważne grunty te nie są wykorzystywane do działalności gospodarczej innej niż zadania zarządcy infrastruktury kolejowej).

Niezależnie od propozycji ujętych w opiniowanym projekcie ustawy, które należy ocenić jako szkodliwe dla transportu kolejowego, Spółka wskazuje na konieczność podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do obniżenia kosztów funkcjonowania podmiotów zapewniających dostęp do kolejowej sieci transportowej. Jako przykład pożądanego działania można wskazać objęcie zwolnieniem podatkowym gruntów pozostałych po zlikwidowanej infrastrukturze kolejowej, gruntów zajętych pod infrastrukturę czasowo wyłączoną z eksploatacji oraz obiektów infrastruktury usługowej. Są to obszary, które ze względu na wysokość opodatkowania podatkiem od nieruchomości stanowią istotną pozycję kosztową w działalności podmiotów kolejowych. Poniżej przedstawiam proponowany kierunek zmian.

3. Zwolnienie z opodatkowania gruntów po zlikwidowanych liniach kolejowych

Zakres opodatkowania gruntów kolejowych jest istotnym wyzwaniem również w odniesieniu do gruntów po zlikwidowanych liniach kolejowych, które mogą być wykorzystane do przyszłych inwestycji infrastrukturalnych.

Obecnie zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych zwalnia się od podatku od nieruchomości grunty, budynki i budowle pozostałe po likwidacji linii kolejowych lub ich odcinków – do czasu przeniesienia ich własności lub prawa użytkowania wieczystego – nie dłużej jednak niż przez 3 lata od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym stała się ostateczna decyzja lub weszło w życie rozporządzenie, wyrażające zgodę na likwidację linii lub ich odcinków, wydane w trybie przewidzianym w przepisach o transporcie kolejowym – z wyjątkiem zajętych na działalność inną niż działalność, o której mowa w przepisach o transporcie kolejowym.

Na podstawie powyższego przepisu PKP S.A. nie jest zobowiązana do uiszczania podatku od nieruchomości za grunty, budynki i budowle, które pozostały po likwidacji linii kolejowej. Zwolnienie to obowiązuje do czasu przeniesienia ich własności lub prawa użytkowania wieczystego, jednak nie dłużej niż przez 3 lata licząc od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym stała się ostateczna decyzja o likwidacji, chyba, że wcześniej (przed upływem 3 lat) grunty

te zostaną zajęte na działalność inną niż działalność, o której mowa w przepisach o transporcie kolejowym.

Reasumując po upływie trzech lat PKP S.A. jest zobowiązana uiszczać podatek od nieruchomości za każdy grunt pozostały po likwidacji linii kolejowej, niezależnie od faktycznego sposobu jego wykorzystania. A przed upływem 3 lat, jeżeli nie dojdzie do przeniesienia własności gruntu lub prawa użytkowania wieczystego zasadą jest zwolnienie gruntu z opodatkowania, z jednym wyjątkiem, o którym mowa powyżej (zajęcie gruntu na działalność inną niż działalność, o której mowa w przepisach o transporcie kolejowym).

Intencją ustawodawcy przy wprowadzeniu powyższego wyłączenia było zapewnienie PKP S.A. czasu, który umożliwił zbycie gruntu pozostałego po likwidacji linii kolejowej, przy czym zbycie to miało powodować automatyczne wygaśnięcie zwolnienia. Założeniem ustawodawcy było również dokonywanie przez PKP S.A. zbycia tego typu gruntów na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, na cele transportowe; jednakże doświadczenia dotychczasowe dobitnie pokazują, iż gminy nie były i nie są powszechnie zainteresowane przejmowaniem gruntów po zlikwidowanych liniach kolejowych, gdyż wiąże się to z koniecznością poniesienia wysokich nakładów na infrastrukturę transportową, a dodatkowo skutkuje utratą źródła dochodów podatkowych jakim są grunty i obiekty budowlane pozostałe po zlikwidowanej linii kolejowej.

W aspekcie powyższego należy wskazać, że w zasobach PKP S.A. pozostaje wiele gruntów, które pomimo likwidacji linii kolejowej nie są lub wręcz nie powinny zostać przewidziane do zbycia. Powodem niemożności zbycia gruntu jest najczęściej możliwe ponowne jego wykorzystanie na potrzeby rozwoju infrastruktury kolejowej i wówczas grunt jest niejako „blokowany” pod przyszłe inwestycje infrastrukturalne, co skutkuje jego wyłączeniem z ewentualnego obrotu lub też uniemożliwia jego komercyjne wykorzystanie. W takich przypadkach upływ 3 lat od likwidacji linii kolejowej, skutkuje bezwzględny powstaniem obowiązku podatkowego.

Z tego względu PKP S.A. proponuje, aby wydłużyć okres aktualnego zwolnienia lub też wprowadzić zwolnienie nieograniczone w czasie. Innym możliwym rozwiązaniem jest wprowadzenie przepisów, na mocy których powstanie rezerwa gruntów kolejowych celem ich zabezpieczenia na przyszłe inwestycje infrastrukturalne; przy czym:

- 1) grunty po zlikwidowanych liniach kolejowych wchodziłyby automatycznie do powyższej rezerwy z dniem, w którym stała się ostateczna decyzja o likwidacji linii kolejowej;
- 2) rejestr gruntów stanowiących rezerwę byłby prowadzony przez ministra właściwego do spraw transportu, a zwolnienie danego gruntu z rezerwy wymagałoby każdorazowej zgody ministra;
- 3) dopóki grunt po zlikwidowanej linii kolejowej będzie znajdował się w rezerwie, będzie objęty zwolnieniem od podatku.

4. Zwolnienie z opodatkowania obiektów infrastruktury usługowej w tym stacji pasażerskich

Istotnym dla prowadzenia przewozów kolejowych jest zapewnienie dostępności do obiektów infrastruktury usługowej, do których zalicza się m.in. terminale przeładunkowe, stacje pasażerskie. Obiekty te odgrywają kluczową rolę w funkcjonowaniu systemu transportowego, poprzez generowanie potoków ładunków i podróżnych. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym obiekty infrastruktury usługowej nie są objęte zwolnieniem podatkowym, bowiem nie są uznane przez ustawodawcę za element infrastruktury kolejowej, wymieniony w załączniku nr 1 do ustawy o transporcie kolejowym.

W ocenie PKP S.A. obiekty infrastruktury usługowej, w tym stacje pasażerskie (dworce kolejowe) powinny korzystać ze zwolnienia tak jak infrastruktura kolejowa. W przypadku dworców kolejowych zakresem zwolnienia powinna być objęta część dworca, która jest przeznaczona na obsługę podróżnych przez przewoźnika kolejowego albo operatora stacji pasażerskiej, a więc

ogólnodostępna część stacji pasażerskiej, wykorzystywana na potrzeby publicznego transportu zbiorowego.

5. Zwolnienie z opodatkowania nieczynnej infrastruktury kolejowej

W zasobach zarządców infrastruktury kolejowej znajdują się również linie kolejowe lub ich odcinki, które posiadają status infrastruktury nieczynnej. Jest to infrastruktura, która ze z uwagi na np. prowadzone procesy modernizacyjne, konieczność przeprowadzenia prac remontowych, czy zły stan techniczny, jest czasowo wyłączona z eksploatacji, po czym po zakończeniu prac remontowych jest ponownie udostępniana. W ocenie Spółki status infrastruktury kolejowej różnicujący ją na czynną, nieczynną nie powinien mieć wpływu na zakres zwolnienia z opodatkowania, a infrastruktura nieczynna powinna również być objęta zwolnieniem.

Wskazuję jednocześnie, że wprowadzenie w art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a) ustawy o podatkach i opłatach lokalnych przesłanki zwolnienia polegającej na udostępnianiu infrastruktury kolejowej przewoźnikom kolejowym wyłącznie do wykonywania przewozów kolejowych, skutkować będzie ryzykiem utraty możliwości zastosowania przez zarządcę infrastruktury kolejowej zwolnienia z opodatkowania w stosunku do gruntów pod liniami kolejowymi, na których są prowadzone prace remontowe lub modernizacyjne. W efekcie zwiększą się koszty modernizacji i remontów linii kolejowych ponoszone przez zarządców infrastruktury kolejowej.

Mając na uwadze powyższe PKP S.A. negatywnie opiniuje projekt *ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, uznając przedstawiony kierunek zmian za szkodliwy dla transportu kolejowego i wnosi o zaprzestanie prowadzenia prac nad projektem ustawy. Jednocześnie przyjmując, że rozwój transportu kolejowego służy również rozwojowi regionów i społeczności lokalnych, PKP S.A. wnosi o poparcie zaproponowanych przez Spółkę zmian w zakresie zwolnień podatkowych.

2 / swatajucy

PREZES ZARZĄDU
Krzysztof Memiński

CZŁONEK ZARZĄDU
Andrzej Olszewski

