



03980200101469  
RPW/30410/2018 P  
2018-10-23

MINISTER ENERGII

KANCELARIA SENATU  
Kancelaria Ogólna

23. 10. 2018

nr RPW... 30410/2018... zał. P1  
Sz. Branon  
(podpis)

Warszawa,

2018 -10- 16

DEO.I.058.64.2018  
IK: 275888

**Pan**  
**Stanisław Karczewski**  
**Marszałek Senatu**  
**Rzeczypospolitej Polskiej**

*Szanowny Panie Marszałku,*

poniżej udzielam odpowiedzi na oświadczenie Pana Senatora Waldemara Sługockiego złożone podczas 65 posiedzenia Senatu RP w dniu 28 września 2018 r., dotyczące stanowiska Zrzeszenia Gmin Województwa Lubuskiego w sprawie ustawy z dnia 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 1276) w zakresie dotyczącym zmian o obszarze podatkowym w przypadku podatku od nieruchomości w związku z funkcjonowaniem elektrowni wiatrowej, uprzejmie informuję, co następuje.

Na wstępie uprzejmie dziękuję za przekazanie Przez Pana Senatora Waldemara Sługockiego uwag i postulatów Prezesa Zrzeszenia Gmin Województwa Lubuskiego.

Troska o los samorządów jest bliska Ministerstwu Energii, wobec tego kwestie wskazane w wystąpieniu Pana Senatora jako istotne tj. dochody samorządów lokalnych były i będą przedmiotem analiz w Ministerstwie Energii.

Niemniej jednak z racji na fakt, iż wystąpienie Pana Senatora dotyczy w istocie sektora odnawialnych źródeł energii proszę przyjąć następujące wyjaśnienia w sprawie, a mianowicie. W pierwszej kolejności należy podkreślić, iż sektor odnawialnych źródeł energii, w opinii Ministerstwa Energii, w perspektywie kilku najbliższych lat rozwijał się będzie zgodnie z przyjętym planem rozwoju zawartym w dokumencie rządowym, jakim jest Krajowy Plan Działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych (KPD).

Zgodnie z tym dokumentem rządowym sektor energetyki odnawialnej w roku 2020 powinien osiągnąć co najmniej 15% udziału energii ze źródeł odnawialnych w krajowym zużyciu energii brutto w roku 2020.

Dodatkowo, wskazać należy, iż w celu zagwarantowania realizacji celu na rok 2020, Ministerstwo Energii prowadziło proces legislacyjny dotyczący zmian ustawy

z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. poz. 1148, ze zm). Wskazany powyżej proces legislacyjny zakończył się uchwaleniem ustawy z dnia 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 1276).

Pragnę podkreślić, iż intencją prac nad już uchwaloną ustawą z dnia 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 1276) nie była zmiana dotychczasowego kryterium odległościowego, znanego pod nazwą „10h”, wprowadzonego zapisami ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 961). To kryterium pozostaje niezmienione.

W zakresie zmian wprowadzanych do przepisów ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (...), należy podkreślić, że zmiany zaproponowane przez Ministra Energii miały na celu zrealizować scenariusz pozwalający na takie kreowanie sektora gospodarki, aby jego rozwój był w pełni kontrolowalny przez Państwo oraz obywateli i tym samym zrównoważony, bezkolizyjny, uwzględniający również opinie zwykłych obywateli.

Nowelizacja ustawy o OZE, która została uchwalona w czerwcu br., nie pozwoli już na instalowanie starych zużytych turbin, a te które są będą musiały być poddane szczegółowemu nadzorowi budowlanemu, i będą musiały być zmodernizowane, by nie tworzyć zagrożeń dla obywateli, a jeśli to nie będzie możliwe, to wówczas będzie to wystarczającą podstawą do rozbiórki takiej zużytej elektrowni wiatrowej. Tego nie było dotychczas w systemie prawnym.

Istotne jest to, iż stare, nieefektywne i zużyte wiatraki będą tym samym stopniowo eliminowane. W tym zakresie nakładamy obowiązki na służby nadzoru budowlanego. To będzie w niedługim czasie faktem.

Dalej, nowelizacja ustawy ujednoliciła podejście organów podatkowych, tak by każdy polski przedsiębiorca płacił w Polsce takie same podatki, by nie różnicować obywateli.

Ponadto, zmiany ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych wynikały z faktu, iż dalsze obowiązywanie regulacji prawnych, które od 1 stycznia 2017 r. podniosły obciążenia podatkowe nakładane na przedsiębiorców w sektorze odnawialnych źródeł energii, w przypadku podatku od nieruchomości od elektrowni wiatrowych w istotny sposób, w przypadku ich utrzymania, skutkowałyby wzrostem cen energii dla odbiorcy końcowego. Ryzyko wzrostu cen energii elektrycznej dotknęłoby także jednostki samorządu terytorialnego.

W opinii Ministerstwa Energii, ochrona odbiorcy końcowego, i utrzymanie cen energii na akceptowalnym społecznie poziomie, jest niewątpliwie kluczowa z punktu widzenia ochrony konstytucyjnych praw i wolności.

Od 2016 r. zmiana zasad opodatkowania elektrowni wiatrowych dotyczy przedsiębiorców, operatorów elektrowni wiatrowych, którzy od 2017 r. do dnia 1 stycznia 2018 r. traktowani byli odmiennie niż pozostali przedsiębiorcy w zakresie wysokości nakładanego podatku od nieruchomości (wyłącznie od elektrowni wiatrowych).

Zmiany podatkowe wprowadzone w ustawie o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (...) wprowadzone do porządku prawnego w 2016 r. nie były wprowadzone ustawą podatkową, a wynikały ze zmiany definicji budowali w ustawie mającej charakter *stricte* budowlany dotyczący kwestii uregulowania ładu przestrzennego.

W opinii Ministerstwa Energii, zmiany podatkowe, były niezamierzone przez Ustawodawcę, stąd potrzeba zmian tej ustawy.

Wprowadzane w ustawie z dnia 7 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (...), zmiany o charakterze podatkowym skutkują od 1 stycznia 2018 r. przywróceniem jednolitych i przejrzystych zasad opodatkowania elektrowni wiatrowych podatkiem od nieruchomości (chodzi o „oderwanie” podatku od sztywnych pojęć prawa budowlanego). Oznacza to, że podatek od nieruchomości, w tym od elektrowni wiatrowych, wg nowych zasad będzie pobierany na zasadach ogólnych.

Poniżej przedstawiam dodatkowo informacje dotyczące konstytucyjności rozwiązań prawnych skutkujących wprowadzeniem zmian z datą wsteczną, tj. z datą obowiązywania od dnia 1 stycznia 2018 r. przepisów ustawy o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych w zakresie podatków od nieruchomości, które wzięte zostały pod uwagę w trakcie prac legislacyjnych nad zmianą tej ustawy.

Uprzejmie informuję, iż jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 lutego 2002 r., sygn. akt K 47/01 treścią zasady *lex retro non agit* jest zakaz nadawania prawu mocy wstecznej. Zakaz ten dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli, jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego (np. orzeczenie z 30 listopada 1993 r., sygn. K. 18/92, OTK z 1993 r., cz. II, poz. 41). Zasada ta nie ma jednak charakteru absolutnego i zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego można od niej odstępować, jednak „wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów”. Względność zakazu retroaktywności prawa, obrazuje też wskazanie w orzecznictwie konstytucyjnym, że „zakaz

*ten jest o tyle względny, o ile treść danego prawa była niegodziwa lub społecznie szkodliwa”* (tak: Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 29 stycznia 1992 r., sygn. akt K 15/91).

Zgodność z Konstytucją przepisu prawa podatkowego wprowadzającego normę o charakterze retroaktywnym wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny m.in. w wyroku z dnia 16 marca 2017 r., sygn. akt Kp 1/17 (podobnie wcześniej np. w wyroku z dnia 12 maja 2009 r., sygn. akt P 66/07) zapewniają następujące przesłanki, tj.:

- 1) działanie zasady *lex retro non agit* nie dotyczy przepisów prawa karnego ani przepisów dotyczących podporządkowania jednostki państwu;
- 2) przepisy wprowadzane mają rangę ustawową;
- 3) ich wprowadzenie jest niezbędne dla realizacji innych ważniejszych i wskazanych wartości konstytucyjnych;
- 4) racje konstytucyjne przemawiające za retroaktywnością równoważą jej skutki (proporcjonalność);
- 5) nie powoduje to ograniczenia praw lub zwiększenia zobowiązań adresatów, a przeciwnie, poprawia to sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej (ale nie kosztem innych adresatów);
- 6) problem ten nie był znany ustawodawcy wcześniej i nie mógł być rozwiązany z wyprzedzeniem bez użycia przepisów działających wstecz.

Zatem, zakaz stanowienia przepisów z mocą wsteczną może się odnosić „*wyłącznie do przepisów ograniczających prawa lub zwiększających zobowiązania*” (patrz: przywołane orzecznictwo w sprawie o sygn. K. 5/90).

Ponadto, możliwość nadawania mocy wstecznej przepisom prawa jest wprost przewidziane w § 51 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), który wskazuje dokładnie sposób zredagowania przepisu ustawy, któremu nadawana jest moc wsteczna.

W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że nowelizacja ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (...) prowadząca do przywrócenia zasad opodatkowania elektrowni wiatrowych podatkiem od nieruchomości obowiązujących przed 1 stycznia 2017 r., ale dopiero od 1 stycznia 2018 r., i tym samym zmniejszenia podstawy opodatkowania prowadzącego do zmniejszenia ciężaru podatkowego, także retroaktywnie, tj. ze skutkiem od początku roku podatkowego 2018, może być rozwiązaniem uznanym za zgodne z Konstytucją RP, przy uwzględnieniu wyżej wymienionych przesłanek.

Dodatkowo, pragnę także zwrócić uwagę, iż aktualnie brak jest jednolitej linii orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego w zakresie dotyczącym podatku

od nieruchomości po zmianach dokonanych ustawą z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. poz. 961). Linia orzecznicza dopiero się kształtuje.

Podstawą spraw kierowanych do rozstrzygnięcia przez sądy administracyjne był fakt, iż zdaniem właścicieli elektrowni wiatrowych, akceptowane przez większość gmin, ale jednak nie przez wszystkie gminy, wyższe opodatkowanie, obliczane od wartości wszystkich elementów elektrowni wiatrowej, a nie tylko elementów budowlanych, wcale z przepisów ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (...) nie wynika.

Z informacji posiadanych przez Ministerstwo Energii wynika, iż w dniach od 15 do 17 maja br. przed Naczelnym Sądem Administracyjnym odbyło się kilkanaście rozpraw dotyczących opodatkowania elektrowni wiatrowych. Jednak w żadnej z tych spraw nie został wydany jeszcze wyrok, a wszystkie składy orzekające ograniczyły się jedynie do wysłuchania argumentacji stron i odczytły ogłoszenie orzeczeń sądowych w sprawie.

Ministerstwo Energii, oczekując na rozstrzygnięcie przez Naczelną Sąd Administracyjny spraw dotyczących podatku od nieruchomości w przypadku elektrowni wiatrowych, monitoruje sytuację tak inwestorów OZE, jak i poszczególnych samorządów.

W kwestii szczegółowych wyjaśnień, uprzejmie informuję, iż m.in. postanowieniem NSA z dnia 29 maja 2018 r., sygn. akt II FSK 2983/17, Naczelny Sąd Administracyjny skierował do rozpoznania składowi siedmiu sędziów następujące zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości prawne, a mianowicie: *„Czy w stanie prawnym obowiązującym od 1 stycznia 2017 r. budowlą w rozumieniu art. 1a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2016 r., poz. 716 ze zm.) w zw. z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2016 r., poz. 290 ze zm.) jest tylko część budowlana (wzniesiona z użyciem wyrobów budowlanych) elektrowni wiatrowej czy też budowle tę stanowi fundament, wieża i elementy techniczne elektrowni wiatrowej, o których mowa w art. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. z 2016 r., poz. 961)?”*.

W tej sytuacji Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 125 § 1 pkt 1 w zw. z art. 193 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 z późn. zm.) postanowił z urzędu zawiesić postępowanie w tej sprawie do czasu rozpoznania przedstawionego wyżej pytania prawnego, którego wynik będzie miał wpływ na orzeczenie w niniejszej sprawie, ale także i w innych sprawach dotyczących podatku od nieruchomości w zakresie dotyczącym elektrowni wiatrowych. Dodam, iż Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnie kwestie podatkowe nie tylko w zakresie podatku od nieruchomości dotyczące elektrowni wiatrowych za rok 2018,

ale i podatku od nieruchomości za rok 2017. W tym stanie rzeczy, w opinii Ministra Energii, zmiany dokonane w 2018 r. dotyczące zmian przepisów ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych w aspekcie podatkowym z mocą od dnia 1 stycznia 2018 r. mogą jedynie okazać się korzystne jeśli chodzi o sytuację prawną i faktyczną gmin. Jednak jak finalnie zachowa się Naczelny Sąd Administracyjny, i w jakim kierunku kształtować się będzie orzecznictwo sądowe w tej chwili nie sposób określić i ocenić. Kwestia ta, jako niezwykle istotna, jest na bieżąco monitorowana przez Ministerstwo Energii.

Ponadto, w zakresie dotyczącym kwestii podatkowych, uprzejmie informuję, iż poszczególne Gminy, w ramach przysługujących im uprawnień mogą wprowadzać preferencje w opodatkowaniu budowli, aż do jego całkowitego zniesienia. Zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1785, 2141, 2372, 2432, z 2018 r. poz. 650) przy określaniu stawki podatku od nieruchomości od budowli rada gminy może różnicować jej wysokość dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania, uwzględniając w szczególności rodzaj prowadzonej działalności. Na podstawie natomiast art. 7 ust. 3 ww. ustawy rada gminy może w drodze uchwały wprowadzić inne niż ustawowe zwolnienia przedmiotowe z podatku od nieruchomości. Wprowadzanie obniżek i zwolnień musi być zgodne z zasadami udzielania pomocy publicznej, a zakładana zmiana stawek podatku od nieruchomości w przypadku elektrowni wiatrowych z datą od dnia 1 stycznia 2018 r. jest dodatkowo zgodna z decyzją Komisji Europejskiej z dnia 17 grudnia 2017 r. pn. State aid SA.43697 (2015/N) – Polish support scheme for RES and relief for energy-intensive users (Ustawa o odnawialnych źródłach energii – aukcyjny system wsparcia OZE oraz ulgi w opłacie OZE dla przedsiębiorstw energochłonnych), którą Komisja Europejska zatwierdziła pomoc publiczną dla wytwórców energii z sektora energetyki odnawialnej.

*Z poważaniem,  
z upoważnienia Ministra Energii*

2 up.  
MINISTER  
Grzegorz J. Robiszowski  
SEKRETARZ STANU

Do wiadomości:

– Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

DEO.I.058.64.2018



42585 2018-10-22 50

Marszałek Senatu RP  
Wiejska 6  
00-902 Warszawa