

Gdynia, 3 października 2025 r.

Nr pisma: SOIiT/2025/04

**Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa
Podsekretarz Stanu
Jarosław Neneman**

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na replikę Ministerstwa Finansów przedstawioną Stowarzyszeniu Operatorów Intermodalnych i Terminali („Stowarzyszenie”) dnia 1 września 2025 r. na skutek wniesionej wcześniej petycji dotyczącej zmian legislacyjnych w zakresie zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli wchodzących w skład terminalu towarowego, niniejszym podtrzymujemy wniosek o dokonanie wskazanych w piśmie z dnia 1 lipca 2025 r. zmian legislacyjnych, tj.:

- uchylenia art. 7 ust. 1a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych na skutek odpadnięcia jedynej przesłanki uzasadniającej wprowadzenie tego przepisu – opisanej w uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku rolnym, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o podatku leśnym oraz ustawy o opłacie skarbowej (druk 741 wniesiony do Sejmu 15.10.2024 r.) jako brak możliwości stosowania zwolnienia podatkowego dla terminali towarowych z uwagi na konieczność zapewnienia zgodności z art. 108 ust. 3 TFUE;

- przywrócenia jednolitego zwolnienia z podatku od nieruchomości dla infrastruktury kolejowej znajdującej się w ramach wszystkich obiektów infrastruktury usługowej (OIU) wymienionych w załączniku nr 2 do ustawy o transporcie kolejowym i zaprzestania - nieuzasadnionej i sprzecznej z dokumentami strategicznymi państwa - dyskryminacji podatkowej terminali towarowych, które są kluczowymi obiektami infrastrukturalnymi dla rozwoju sektora transportu intermodalnego;

- przywrócenia istniejącego do 2024 r. skutecznego instrumentu wsparcia rozwoju transportu intermodalnego w ramach realizacji dokumentów strategicznych: Strategii Rozwoju Polski do 2035 r. oraz Kierunków rozwoju transportu intermodalnego do 2030 r. z perspektywą do 2040 r.

Odnosząc się do twierdzeń przedstawionych w ramach rozpatrywania naszej petycji, oczywiście zgadzamy się z faktem, że wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 29 kwietnia 2025 r. C-453/23 Prezydent Miasta Mielca (wyrok TSUE) prawnie nie zobowiązuje polskiego prawodawcy do zmiany jakiegokolwiek krajowej ustawy podatkowej. Nigdy nie twierdziliśmy inaczej. Podkreślamy jednak, że cała przedstawiana dotychczas argumentacja Rady Ministrów i Ministerstwa Finansów uzasadniająca wprowadzoną w zeszły roku zmianę ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, odbierająca terminalom towarowym zwolnienie podatkowe dla infrastruktury kolejowej, opierała się wyłącznie na twierdzeniach o

rzekomej niezgodności tego zwolnienia z art. 108 ust. 3 TFUE. Tymczasem zawarta w uzasadnieniu wyroku TSUE analiza prawna wyraźnie wskazuje, że takie zwolnienie terminali towarowych co do zasady nie może być uznane za niedozwoloną pomoc publiczną.

Sprawa, w której orzekał Trybunał dotyczyła bezpośrednio polskiego zwolnienia z podatku od nieruchomości obejmującego zarówno prywatne bocznice kolejowe przedsiębiorstw jak i udostępniane terminale przeładunkowe, które obowiązywało w latach 2017-2021. Trybunał Sprawiedliwości UE orzekł, że *w niniejszej sprawie rozpatrywane zwolnienie jest przyznawane podatnikom pod warunkiem, że posiadają oni, między innymi, teren wchodzący w skład infrastruktury kolejowej, która jest udostępniana przewoźnikom kolejowym. Z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd krajowy, przesłanka ta nie wydaje się związana pod względem prawnym lub faktycznym ze szczególnymi cechami przedsiębiorstw będących beneficjentami tego zwolnienia. Nie wydaje się również, aby stanowiła część systemu podatkowego ukształtowanego zgodnie z ewidentnie dyskryminującymi parametrami. Wydaje się zatem, że z tego zwolnienia może skorzystać niejednorodna grupa beneficjentów składająca się z podmiotów niebędących podmiotami gospodarczymi oraz z przedsiębiorstw różniących się znacznie pod względem wielkości i działających w bardzo odmiennych sektorach działalności. Okoliczność, że jedynie przedsiębiorstwa spełniające przesłanki zwolnienia mogą z niego skorzystać, nie wystarczy sama w sobie do uznania go za selektywne.*

Skoro przedmiotowe zwolnienie w latach 2017-2021 nie stanowiło niedozwolonej pomocy publicznej, to tym bardziej o takiej pomocy nie może być mowy w przypadku zwolnienia obowiązującego od 2022 roku. Wszak zwolnienie od 2022 r. ograniczone zostało jedynie do infrastruktury objętej ustawowym obowiązkiem o charakterze publicznym, nałożonym na prywatnych przedsiębiorców, a polegającym na konieczności udostępniania infrastruktury terminali wszystkim uprawnionym przewoźnikom kolejowym na niedyskryminacyjnych zasadach określonych reżimem ustawy o transporcie kolejowym (u.t.k.). Uwzględniając treść powyższego wyroku TSUE, należy uznać, że obecne zwolnienie, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 lit. a tiret pierwsze oraz pkt 1c, nie ma charakteru selektywnego i nie narusza zasad dotyczących pomocy publicznej. Nie wymagało zatem notyfikacji Komisji Europejskiej.

Powyższe prowadzi do wniosku, że błędnie uruchomiono w 2022 r. procedurę notyfikacyjną, z której rząd wycofał się 21 maja 2024 r., na skutek bliżej nieokreślonych wątpliwości KE, których jednak nigdy nie ujawniono. Jak się dziś okazuje, fakt wycofania się z notyfikacji programu pomocowego nr SA.104785 w 2024 r. miał stanowić fasadowe uzasadnienie dla zamieszczenia w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych przepisu art. 7 ust. 1a, wyłączającego terminale kolejowe ze zwolnienia podatkowego. Prawdziwe uzasadnienie wprowadzenia tego przepisu i zarazem odebrania tego zwolnienia kolejowym terminalom przeładunkowym poznaliśmy dopiero w Państwa odpowiedzi z dnia 1 września 2025 r. Wynika z niej wprost, że przyczyną odebrania terminalom zwolnienia podatkowego była jedynie chęć uczynienia z działalności terminali kolejowych dodatkowego źródła finansowania dla samorządów terytorialnych.

W tym miejscu nie zamierzamy kwestionować ani zasady konstytucyjnej gwarancji samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego ani faktu, że zwolnienie z podatku od nieruchomości takich obiektów jak terminale kolejowe oznacza uszczuplenie dochodów gmin. Pragniemy jednak przypomnieć, że podstawowa zasada sprawiedliwości podatkowej zakłada, że wszelkiego rodzaju przywileje podatkowe, jako wyjątek od zasady powszechności opodatkowania, muszą służyć realizacji uzasadnionych celów prawodawcy.¹ Zwolnienie podatkowe jako rodzaj ulgi stanowi instrument stymulowania określonej sfery życia publicznego, a nie jest tylko przyznawanym arbitralnie dowolnym podmiotom rabatem od ciężarów publicznoprawnych.

W świetle powyższego jako przedstawiciele rynku transportu intermodalnego dopominamy się od Państwa wyjaśnień: jakie są powody decyzji rządu, zgodnie z którą tylko jedna kategoria obiektów infrastruktury usługowej (OIU) - terminale towarowe - ma finansować zadania publiczne jednostek samorządu terytorialnego? Dlaczego pozostałe OIU, prowadzące działalność gospodarczą w oparciu o infrastrukturę kolejową udostępnianą przewoźnikom kolejowym, są zwolnione z podatku od nieruchomości i tym samym mogą legalnie uszczuplać dochody gmin? Ponadto, dlaczego te same obiekty będące dużymi przedsiębiorstwami wielkopowierzchniowymi - terminale kolejowe położone w portach morskich - są objęte zwolnieniem majątku z podatku od nieruchomości i nie finansują zadań gmin, a mają to robić obiekty dużo mniejsze, których gęstość na terytorium kraju jest wciąż zbyt mała, by mówić o konkurencyjności kolejowego transportu towarowego?

Zwracamy uwagę, że opisana sytuacja wykazuje wszystkie charakterystyczne cechy nieuzasadnionej dyskryminacji podatkowej. Ciężar finansowania zadań gmin od 2025 r. spoczywa bowiem na jednej kategorii działalności prowadzonej w oparciu o taką samą infrastrukturę kolejową - na lądowych (leżących poza portem morskim) terminalach kolejowych. Co istotne, to właśnie ta grupa obiektów wskazana została w najnowszym projekcie rządowej Strategii Rozwoju Polski do 2035 r. a także w Kierunkach rozwoju transportu intermodalnego do 2030 r. z perspektywą do 2040 r., jako obiekty szczególnego zainteresowania państwa, wymagające wdrożenia działań wspierających. To działalność terminali kolejowych i intermodalnych w ramach rozwoju kolejowej infrastruktury punktowej ma być, zgodnie z wymienionymi dokumentami strategicznymi, stymulowana różnymi instrumentami w ramach polityki państwa polskiego, gdyż służy rozwojowi konkurencyjności krajowej gospodarki. W tych okolicznościach całkowicie niezrozumiała jest obecna sytuacja prawnopodatkowa terminali. Z jednej strony jako OIU obciążone są one ustawowym obowiązkiem udostępniania przewoźnikom kolejowym w reżimie u.t.k., z drugiej – jako jedyne OIU nie korzystają z tego tytułu z ulgi podatkowej. Przypominamy, że jeszcze na etapie konsultacji publicznych prowadzonych przez Państwa w 2024 r. argumentowali Państwo: *Zasadne jest aby elementy*

¹ (...) przywileje stanowią właśnie narzędzie służące realizacji zasady sprawiedliwości podatkowej, nie naruszające przy tym zasady powszechności opodatkowania. Są one wyrazem specyficznego podejścia prawodawcy do podatnika, które to podejście mieści się jednak w ogólnej regule opodatkowania. Pewne odmienne traktowanie wynikające z zastosowania ulgi lub zwolnienia jest w pełni usprawiedliwione, bowiem zróżnicowane są także sytuacje i okoliczności, w jakich znajdują się poszczególne grupy podmiotów.

J. Marusik Konstytucyjne zasady sprawiedliwości, równości i powszechności opodatkowania a system ulg, zwolnień, odliczeń, kwot wolnych i kosztów w podatku dochodowym – Opracowanie Biura Analiz Sejmowych
DOI: <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2018.04>

infrastruktury kolejowej znajdujące się na terenie terminali towarowych korzystały ze zwolnienia, tak jak pozostała infrastruktura kolejowa (równość wobec prawa)². Na dalszym etapie prac ten argument został przez Ministerstwo Finansów całkowicie pominięty i zapomniany.

Pragniemy podkreślić, że objęcie terminali kolejowych zwolnieniem podatkowym byłoby uzasadnionym wyjątkiem od zasady powszechności opodatkowania w świetle polityki państwa dążącej do zwiększenia konkurencyjności i powszechności transportu kolejowego i intermodalnego. Dlatego też domagamy się rzetelnej analizy obecnej prawnopodatkowej sytuacji terminali towarowych i jej wpływu na strategiczne plany rządu co do zwiększenia konkurencyjności transportu intermodalnego i likwidacji barier dla jego rozwoju. Przez lata zwolnienie dla infrastruktury kolejowej, z którego korzystały terminale intermodalne do końca 2024 r., pozwoliło im utrzymywać warunki dostępu dla przewoźników kolejowych i organizatorów pociągów intermodalnych na poziomie umożliwiającym podjęcie skutecznej konkurencji z długodystansowym transportem drogowym towarów. Był to instrument wsparcia dużo bardziej efektywny niż głośno obwieszczane celowe dotacje i programy pomocowe dla transportu intermodalnego. Podkreślamy, że to właśnie w kosztach dostępu do infrastruktury zachodzi największa, kluczowa dysproporcja w działalności transportowej, która blokuje możliwość skutecznego konkurowania intermodalnych przewozów kolejowych z długodystansowym transportem samochodowym. Dla dobra rynku i konkurencyjności polskiej gospodarki apelujemy o przywrócenie zwolnienia podatkowego dla kolejowych terminali przeładunkowych, które przynajmniej częściowo zmniejszałyby tę dysproporcję.

Jednocześnie oświadczamy, że wyrażamy zgodę na publikację naszych danych osobowych i danych Stowarzyszenia w rozumieniu art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach.

Z poważaniem,

Marcin Żurowski

Adam Borek

Prezes Zarządu

Członek Zarządu

Do wiadomości:

1. Ministerstwo Infrastruktury, Pan Minister Piotr Malepszak
e-mail: kancelaria@mi.gov.pl
2. Prezes UTK, Departament Regulacji Rynku
e-mail: utk@utk.gov.pl

² zob. pkt 203 tabeli uwag z dnia 30.07.2024 r. na konferencję uzgodnieniową wyznaczoną na dzień 7 sierpnia 2024 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12386262/katalog/13064860#13064860>