

Opłaty za dostęp do pasa drogowego i podatek od nieruchomości a konkurencja i rozwój rynku telekomunikacyjnego



Raport itB Legal przygotowany na
zlecenie Krajowej Izby Komunikacji
Ethernetowej w Warszawie

Spis treści

Wstęp – geneza, cel i założenia raportu.....	5
Wykaz skrótów	9
Rozdział I. – Przepisy dotyczące lokalizowania infrastruktury telekomunikacyjnej w pasach drogowych.....	12
1. Drogi publiczne – informacje ogólne	12
2. Stan sprzed wejścia w życie UDP. Stan prawny od 1 października 1985 roku do 31 grudnia 1998 roku.....	14
3. Regulacja „przejściowa” – stan prawny od 1 stycznia 1999 roku do dnia 8 grudnia 2003 roku	15
4. Stan prawny od 9 grudnia 2003 roku do dnia sporządzenia Raportu – uwagi ogólne	15
5. Obniżenie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego w 2010 roku oraz w 2019 roku	16
6. Brak możliwości zmiany decyzji sprzed 25 października 2019 roku	16
7. Skutki kształtowania się obecnego stanu prawnego	17
Rozdział II. – Przepisy dotyczące opodatkowania infrastruktury telekomunikacyjnej	20
1. Opodatkowanie infrastruktury telekomunikacyjnej – informacje ogólne	20
2. Wysokość podatku.....	21
3. Problemy związane z obecnym brzmieniem art. 4 ust. 1 pkt 3 UPOL	21
Rozdział III. – Metodologia pozyskania danych do Raportu	23
1. Sposób pozyskania danych, metoda badawcza.....	23
2. Badanie ankietowe, treść wniosków	24
3. Wnioski kierowane do zarządców dróg.....	24
4. Wnioski kierowane do zarządców dróg gminnych/Organów podatkowych	25
5. Wniosek do Prezesa UKE	25
Rozdział IV. – Analiza danych w zakresie opłat za zajęcie pasa drogowego	28
1. Podział przedsiębiorców zastosowany w raporcie	28
2. Dane uzyskane od zarządców dróg w trybie dostępu do informacji publicznej – ogólnie	28

1. Dane uzyskane od wszystkich zarządców dróg	28
Wykres nr 1 – całościowa struktura odpowiedzi na wniosek ze wszystkich JST:	29
Wykres nr 2 – procentowa struktura odpowiedzi na wniosek ze wszystkich JST:.....	29
2. Dane uzyskane od zarządców dróg gminnych	29
Wykres nr 3 – struktura odpowiedzi na wniosek wysłany do wszystkich gmin w Polsce:..	30
Wykres nr 4 – pobór opłat za zajęcie pasa drogowego w gminach w Polsce:	31
3. Dane uzyskane od zarządców dróg powiatowych	31
Wykres nr 5 – struktura odpowiedzi na wniosek wysłany do wszystkich powiatów w Polsce:.....	32
4. Dane uzyskane od zarządców dróg wojewódzkich	32
Wykres nr 6 – struktura odpowiedzi na wniosek wysłany do wszystkich województw w Polsce:.....	33
3. Szczegółowe dane uzyskane od JST w trybie dostępu do informacji publicznej.....	33
1. Struktura opłat – drogi gminne	33
Wykres nr 7 – procentowe zestawienie opłat uiszczanych przez wszystkich ISP w Polsce w gminach	34
Wykres nr 8 – kwotowe zestawienie opłat uiszczanych przez wszystkich ISP w Polsce w gminach	34
2. Struktura opłat – drogi powiatowe	35
Wykres nr 9 – procentowe zestawienie opłat uiszczanych przez wszystkich ISP w Polsce w powiatach.....	35
Wykres nr 10 – kwotowe zestawienie opłat uiszczanych przez wszystkich ISP w Polsce w powiatach	36
3. Struktura opłat – drogi wojewódzkie	36
Wykres nr 11 – procentowe zestawienie opłat uiszczanych przez wszystkich ISP w Polsce w województwach	36
Wykres nr 12 – kwotowe zestawienie opłat uiszczanych przez wszystkich ISP w Polsce w województwach.....	37
4. Struktura opłat łącznie – drogi gminne, powiatowe i wojewódzkie.....	37
Wykres nr 13 – procentowe zestawienie opłat uiszczanych przez wszystkich ISP w Polsce w gminach, powiatach i województwach	38
Wykres nr 14 – kwotowe zestawienie opłat uiszczanych przez OPL w stosunku do pozostałych przedsiębiorców telekomunikacyjnych, to jest MŚP, DP i RSS.....	38
Rozdział V. – Analiza uzyskanych danych w zakresie Podatku	41

1.	<i>Uwagi ogólne.....</i>	<i>41</i>
2.	<i>Zastrzeżenia dotyczące pozyskiwania danych.....</i>	<i>41</i>
3.	<i>Prezentacja i analiza danych z badania.....</i>	<i>44</i>
1.	<i>Ogólne dane</i>	<i>44</i>
	Wykres nr 15 – Ogólna struktura odpowiedzi w zakresie Podatku (liczbowo)	44
	Wykres nr 16 – Ogólna struktura odpowiedzi w zakresie Podatku (procentowo)	45
	Wykres nr 17 – Liczba JST, które uzyskują dochody z tytułu Podatku	45
	Wykres nr 18 – Struktura odpowiedzi uwzględnionych w wynikach badania (liczbowo)	46
	Wykres nr 19 – Struktura odpowiedzi uwzględnionych w wynikach badania (procentowo)	47
2.	<i>Wyniki badania – dochody z tytułu Podatku</i>	<i>47</i>
	Rozdział VI. – Podsumowanie, rekomendacje.....	50
1.	<i>Wnioski dotyczące dochodów JST z tytułu opłat za zajęcie pasów drogowych.....</i>	<i>50</i>
2.	<i>Wnioski dotyczące badania dochodów JST z tytułu Podatku</i>	<i>53</i>
1.	<i>Uwagi ogólne.....</i>	<i>53</i>
2.	<i>Proponowane kierunki zmian</i>	<i>54</i>
1)	<i>Model 1 - Zmiana podstawy opodatkowania.....</i>	<i>54</i>
2)	<i>Model 2 - Podatek liczony od przychodu z działalności telekomunikacyjnej.....</i>	<i>55</i>

Wstęp – geneza, cel i założenia raportu

Przedsiębiorcy telekomunikacyjni, w tym członkowie KIKE, od dawna sygnalizują problemy związane z zajęciem pasów drogowych dróg publicznych w celu umiejscowienia w nich infrastruktury telekomunikacyjnej i jej eksploatacji. Do 2019 roku zasadniczą barierą w korzystaniu przez ISP z pasów była maksymalna wysokość opłat za umieszczenie w nich infrastruktury telekomunikacyjnej powodująca, że realizacja szeregu inwestycji z zakresu telekomunikacji była nieopłacalna. Problemem był nie tylko sam koszt budowy, ale przede wszystkim koszty jakie związane są z utrzymaniem infrastruktury w pasach drogowych tj. w zasadniczej części corocznie uiszczane przez operatorów telekomunikacyjnych opłaty za umieszczenie ich infrastruktury w pasach drogowych oraz podatek od nieruchomości w części dotyczącej budowlı telekomunikacyjnych.

Trzeba zaznaczyć, że o ile podatek od nieruchomości w równym stopniu dotyczy wszystkich przedsiębiorców telekomunikacyjnych, w tym jednostki, które zrealizowały regionalne sieci szerokopasmowe¹, o tyle obniżenie przez ustawodawcę maksymalnych stawek za zajęcie pasa drogowego istniejących wątpliwości nie wyeliminowało. Świadczą o tym docierające do Izby i pojawiające się na rynku głosy, że obciążenia z tytułu opłat za umieszczenie w pasach drogowych infrastruktury telekomunikacyjnej są rozłożone nierównomiernie pomiędzy różnych „graczy” na rynku telekomunikacyjnym, co w naturalny sposób powoduje, że dochodzi na nim do zachwiania konkurencji. Istniejącego stanu rzeczy upatruje się nie tylko w zmianach stanu prawnego, jaki miał miejsce po wejściu w życie ustawy z 21 marca 1985 roku o *drogach publicznych*, ale także na przestrzeni ostatnich kilku lat, w których stawki za zajęcie pasa drogowego i umieszczenie w nim infrastruktury telekomunikacyjnej obniżono, postanawiając jednak *expressis verbis*, że obniżka dotyczy wyłącznie tej infrastruktury, która dopiero po zmianach przepisów zostanie zlokalizowana w pasie.

Obecny stan prawny, w tym szczególnie aktualna treść art. 38 ustawy o *drogach publicznych* doprowadził do sytuacji, w której część ISP całkowicie zwolniona jest z obowiązku uiszczania opłat za zajęcie pasa drogowego, z kolei ISP, którzy z takiego zwolnienia nie korzystają, zobowiązani są regulować opłaty za zajęcie pasów w zróżnicowanej wysokości. Wysokość opłat zależna jest od tego, w jakiej drodze publicznej ISP posadowili infrastrukturę, gdzie infrastruktura ta została posadowiona oraz od tego, jak i kiedy nastąpiła lokalizacja infrastruktury. Do tej pory brakowało jednak opracowania, które dysproporcje te by pokazywało.

¹ Regionalna sieć szerokopasmowa - sieć szerokopasmowa lub infrastruktura telekomunikacyjna realizowana przez jednostki samorządu terytorialnego, porozumienie, związek lub stowarzyszenie jednostek samorządu terytorialnego, porozumienie komunalne, spółkę kapitałową lub spółdzielnię z udziałem jednostki samorządu terytorialnego, zamawiającego w rozumieniu ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. z 2021 r. poz. 541) albo przez partnera prywatnego w rozumieniu ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 407) w ramach programów operacyjnych.

Tak jak wspomniano wcześniej, drugą kwestią, która w istotnym stopniu stanowi hamulec dla nowych inwestycji telekomunikacyjnych, szczególnie w obszarach wykluczonych cyfrowo, rozproszonych geograficznie, dotowanych ze środków Unii Europejskiej (np. POPC), czy planowanych do wsparcia w nowej perspektywie finansowej, są regulacje prawnopodatkowe. Obecnie nie istnieje „odrębny” podatek dotyczący tylko infrastruktury telekomunikacyjnej – budowle te obciążone są podatkiem od nieruchomości, jako budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami, podatek od nieruchomości, którym obciążona jest infrastruktura telekomunikacyjna obliczany jest od jej pierwotnej wartości, przyjętej za podstawę amortyzacji. Raz przyjęta podstawa opodatkowania co do zasady nie podlega zmianom przez okres amortyzacji takich budowli, które w większości przypadków amortyzowane są przez ponad 20 lat! Obrazowo rzecz ujmując, wyliczenie wysokości podatku odbywa się w oparciu o pierwotną wartość infrastruktury, mimo tego, że jej rynkowa wartość na przestrzeni lat (amortyzacji) znacząco się obniża. W skrajnych natomiast wypadkach prowadzi to do paradoksalnej sytuacji, w której corocznie płacona danina jest zbliżona lub nawet przewyższa wartość budowli, od której jest wyliczana. Jaskrawym przykładem są tu budowane w latach dziewięćdziesiątych i w pierwszej dekadzie dwudziestego pierwszego wieku sieci „miedziane”, dziś praktycznie bez wartości rynkowej. Skutek ten będzie zbliżony w przypadku wszystkich budowli, dotkniętych „szybkim” postępem technologicznym (a takim niewątpliwie są sieci telekomunikacyjne), co w kontekście choćby planowanej budowy sieci 5G nabiera dodatkowego znaczenia.

Uwzględnienie powyższych, sygnalizowanych Izbie problemów, zrodziło potrzebę weryfikacji skali nierówności istniejących między przedsiębiorcami, działającymi przecież na tym samym rynku i odpowiedzenie na pytanie, czy faktycznie może na nim dochodzić do dyskryminacji, polegającej na lepszym traktowaniu przez ustawodawcę niektórych tylko uczestników rynku, a w konsekwencji do zaburzenia skutecznej konkurencji. W finalnym rozrachunku negatywnie wpływa to na cenę usług telekomunikacyjnych i sytuację konsumenta - użytkownika końcowego usług telekomunikacyjnych.

Celem sporządzenia niniejszego raportu jest jednak nie tylko zdiagnozowanie ewentualnych problemów występujących w zakresie braku równości w korzystaniu z pasa drogowego, tj. zbadanie i ocena dysproporcji w opłatach ponoszonych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych lokalizujących infrastrukturę telekomunikacyjną w pasach, na przestrzeni wielu lat, ale także ma on stanowić przyczynek do rozpoczęcia szerszej dyskusji na temat nowego modelu poboru podatku od budowli telekomunikacyjnych, jako budowli w zamyśle ustawodawcy amortyzowanych przez wiele lat, jednak wskutek szybkiego postępu technicznego szybko tracących na wartości rynkowej. W tym celu zaszła potrzeba zebrania i analizy danych oraz zaproponowania rozwiązań, które wątpliwy w ocenie KIKE system poboru tej daniny wyeliminują, zachowując równowagę między interesem gmin a przedsiębiorców telekomunikacyjnych i jednocześnie przyczyniając się do rozwoju nowoczesnych sieci telekomunikacyjnych, w szczególności tam, gdzie ich budowa przy

obecnym kosztach ich utrzymania (m.in. wskutek istnienia obciążeń z tytułu tego podatku i opłat za zajęcie pasa drogowego) jest nieopłacalna.

Dane na potrzeby opracowania raportu zostały uzyskane w trybie dostępu do informacji publicznej, a tym samym udostępnienie informacji przez zobowiązane do ich udostępnienia jednostki/organy nastąpiło w sposób zgodny z prawem, na podstawie obowiązujących przepisów. Przy sporządzaniu raportu skorzystano również z publicznie dostępnych danych. Raport uwzględnia dane pozyskane przez autorów do dnia 15 listopada 2022 roku włącznie, na ten sam dzień odnoszono się także do obowiązującego stanu prawnego, z zastrzeżeniem, że badania ankietowe odnosiły się do rodzajów decyzji na umieszczenie infrastruktury telekomunikacyjnej w pasach drogowych, jakie były wydawane wedle stanu prawnego obowiązującego przed 21 września 2022 roku².

Raport podzielony jest na sześć głównych części (rozdziałów). W **pierwszej części** w ogólnym zarysie omówione zostały aktualnie obowiązujące przepisy prawne regulujące lokalizowanie oraz umieszczanie infrastruktury telekomunikacyjnej w pasach drogowych dróg publicznych, a także analiza czasoprzestrzenna zmian przepisów regulujących zasady i wysokość uiszczania opłat. Kolejno, w **rozdziale drugim** omówiono ogólne zasady regulujące opodatkowanie infrastruktury telekomunikacyjnej podatkiem od nieruchomości. **Część trzecia** zawiera opis metodologii pozyskiwania danych, natomiast **rozdziały czwarty i piąty** poświęcone zostały analizie uzyskanych danych dotyczących wysokości opłat za zajęcie pasa drogowego uiszczanych przez poszczególne grupy przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz wysokości wpływów poszczególnych gmin z tytułu podatku od budowli telekomunikacyjnych. W rozdziale **szóstym** znajduje się podsumowanie oraz rekomendacje.

Wszelkie dane zawarte w raporcie, zostały uzyskane na zlecenie KIKE, wyłącznie na potrzeby i użytek Izby. Inicjatywa powstania raportu oraz cel jego sporządzenia mają swoje oparcie w interesie publicznym. Powstały dokument stanowi opracowanie mające na celu przedstawienie rzeczywistego stanu faktycznego związanego z kosztami opłat „drogowych” i podatku od nieruchomości, ponoszonymi przez małych i średnich przedsiębiorców oraz pozostałych przedsiębiorców (w tym Orange Polska S.A.). Celem sporządzenia dokumentu jest zasygnalizowanie problemów, ich zobrazowanie i dążenie do ich rozwiązania, nie jest nim zaś wyrażenie opinii co do konkretnego stanu faktycznego dotyczącego zindywidualizowanego podmiotu. Dokument ma charakter sprawozdawczy i informacyjny.

Z uwagi na powyższe, autorzy dokumentu ani Izba nie mogą ponosić odpowiedzialności za działania lub zaniechania podmiotów trzecich, dla których podstawę lub inspirację stanowić będzie lektura niniejszego opracowania. Udzielenie właściwych rekomendacji co do konkretnej sprawy zawsze wymaga szczegółowego zapoznania się z jej okolicznościami

² 21 września 2022 roku weszła w życie *Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2022 poz. 1768)* w części, w jakiej zmodyfikowała ona nieco rodzaj i treść wydawanych decyzji. Modyfikacja pozostaje jednak bez znaczenia na aktualność danych z raportu i zawarte tu wnioski.

i wyczerpującej analizy wszystkich jej aspektów. Raport nie powinien być czytany wybiórczo, gdyż wyjęcie poszczególnych twierdzeń lub stanowisk z kontekstu, w których zostały wyrażone, może prowadzić do mylnych wniosków i niewłaściwej oceny.

Autorzy raportu dziękują jednocześnie wszystkim osobom, w tym pracownikom urzędów gmin/miast i zarządców dróg, które zaangażowane były w udzielane odpowiedzi. Stopień skomplikowania pytań powodował, że po stronie pracowników samorządów niejednokrotnie wymagana była praca analityczna, a udzielenie odpowiedzi nie polegało wyłącznie na automatycznym przekazaniu posiadanych danych, ale odpowiednim, ich uprzednim przekształceniu.



Wykaz skrótów

Nazwy własne:

- 1) **BIP** – Biuletyn Informacji Publicznej
- 2) **DP** – duży przedsiębiorca telekomunikacyjny i spółki z jego grupy, za wyjątkiem OPL tj. Inea (Fiberhost/Fibee), Vectra, Netia, Polkomtel, Tower Link Poland, Toya, Multimedia Polska, Nexera, T-Mobile, P4, Tauron Obsługa Klienta, On Tower Poland
- 3) **GDDKiA** – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
- 4) **itB Legal** - Bazański, Grabiec Kancelaria Radców Prawnych spółka partnerska
- 5) **ISP** – przedsiębiorca telekomunikacyjny będący operatorem w rozumieniu PT
- 6) **JST** – jednostka samorządu terytorialnego
- 7) **KIKE** – Krajowa Izba Komunikacji Ethernetowej
- 8) **KPRM** – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
- 9) **MŚP** – mały i średni przedsiębiorca telekomunikacyjny
- 10) **OPL** – Orange Polska S.A.³
- 11) **Organ/Organ podatkowy** – właściwy miejscowo wójt (burmistrz, prezydent miasta), będący organem podatkowym w rozumieniu UPOL
- 12) **Podatek** – podatek od nieruchomości w rozumieniu UPOL w zakresie, w jakim dotyczy on budowli telekomunikacyjnych
- 13) **RPT** – rejestr przedsiębiorców telekomunikacyjnych prowadzony przez Prezesa UKE⁴
- 14) **Raport** – niniejszy raport, przygotowany przez itB Legal na zlecenie KIKE
- 15) **RSS** – zbiorczo podmioty⁵, które wybudowały regionalną sieć szerokopasmową w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 2 Megaustawy w ramach programów operacyjnych lub które takimi sieciami zarządzają
- 16) **TP** – Telekomunikacja Polska S.A.⁶
- 17) **UKE** – Urząd Komunikacji Elektronicznej

³ Gdy w Raporcie mowa o OPL, rozumie się przez to także spółkę Światłowód Inwestycje Sp. z o.o. (KRS 0000861724).

⁴ Dostępny na <https://bip.uke.gov.pl/rpt/>

⁵ Najczęściej jednostki samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego oraz utworzone przez nie spółki.

⁶ Obecnie OPL.

Akty prawne:

- 1) **DIP** – ustawa z dnia 6 września 2001 roku *o dostępie do informacji publicznej* (t.j. Dz. U. z 2022 roku poz. 902)
- 2) **Konstytucja** – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997 roku Nr 78 poz. 483 z późn. zm.)
- 3) **KPA** – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 roku *Kodeks postępowania administracyjnego* (t. j. Dz. U. z 2022 roku poz. 2000 z późn. zm.)
- 4) **Megaustawa** – ustawa z dnia 7 maja 2010 roku *o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych* (t. j. Dz.U. z 2022 roku poz. 884 z późn. zm.)
- 5) **OP** – ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku *ordynacja podatkowa* (t.j. Dz. U. z 2021 roku poz. 1540 z późn. zm.)
- 6) **PB** – ustawa z dnia z dnia 7 lipca 1994 roku *prawo budowlane* (t.j. Dz. U. z 2022 roku poz. 2351 z późn. zm.)
- 7) **RozpUDP** – rozporządzenie Rady Ministrów *w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o drogach publicznych* z dnia 24 stycznia 1986 roku (Dz.U. z 1986 roku, Nr 6, poz. 33 z późn. zm.)
- 8) **RozpOpł** – rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 18 lipca 2011 roku *w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg, których zarządcą jest generalny dyrektor dróg krajowych i autostrad* (t.j. Dz. U. z 2014 roku poz. 1608)
- 9) **UDP** – ustawa z dnia 21 marca 1985 roku *o drogach publicznych* (t.j. Dz.U. z 2022 roku poz. 1693 z późn. zm.)
- 10) **UFP** - ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009 Nr 157 poz. 1240 ze zm.
- 11) **UGN** - ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku *o gospodarce nieruchomościami* (t.j. Dz. U. z 2021 roku poz. 1899 wraz z późn. zm.)
- 12) **PT** – ustawa z dnia 16 lipca 2004 roku *prawo telekomunikacyjne* (t.j. Dz.U. z 2022 roku poz. 1648 z późn. zm.)
- 13) **UPOL** – ustawa z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz. U. z 2022 roku poz. 1452 z późn. zm.)



Rozdział I. – Przepisy dotyczące lokalizowania infrastruktury telekomunikacyjnej w pasach drogowych

Rozdział I. – Przepisy dotyczące lokalizowania infrastruktury telekomunikacyjnej w pasach drogowych

Obecne wątpliwości i problemy dotyczące zajmowania pasów drogowych w zakresie realizacji inwestycji telekomunikacyjnych oraz korzystania z nich są podyktowane przede wszystkim, różnym czasookresem lokalizowania sieci w pasach dróg oraz kształtowaniem się na przestrzeni ponad trzydziestu lat treści przepisów UDP i ich wykładni.

Poniżej znajduje się generalne omówienie regulacji prawnych związanych z korzystaniem przez ISP z pasów drogowych. Ich analiza ułatwi zrozumienie, skąd na rynku pojawiają się opinie i tezy, że opłaty za zajmowanie pasów drogowych są nierównomiernie rozłożone pomiędzy różnych przedsiębiorców.

1. Drogi publiczne – informacje ogólne

Obecnie wyróżnia się cztery kategorie dróg publicznych⁷:

- 1) drogi krajowe – których zarządcą jest Dyrektor GDDKiA;
- 2) drogi wojewódzkie – których zarządcą jest zarząd województwa;
- 3) drogi powiatowe – których zarządcą jest zarząd powiatu;
- 4) drogi gminne – których zarządcą jest wójt, burmistrz bądź prezydent miasta.

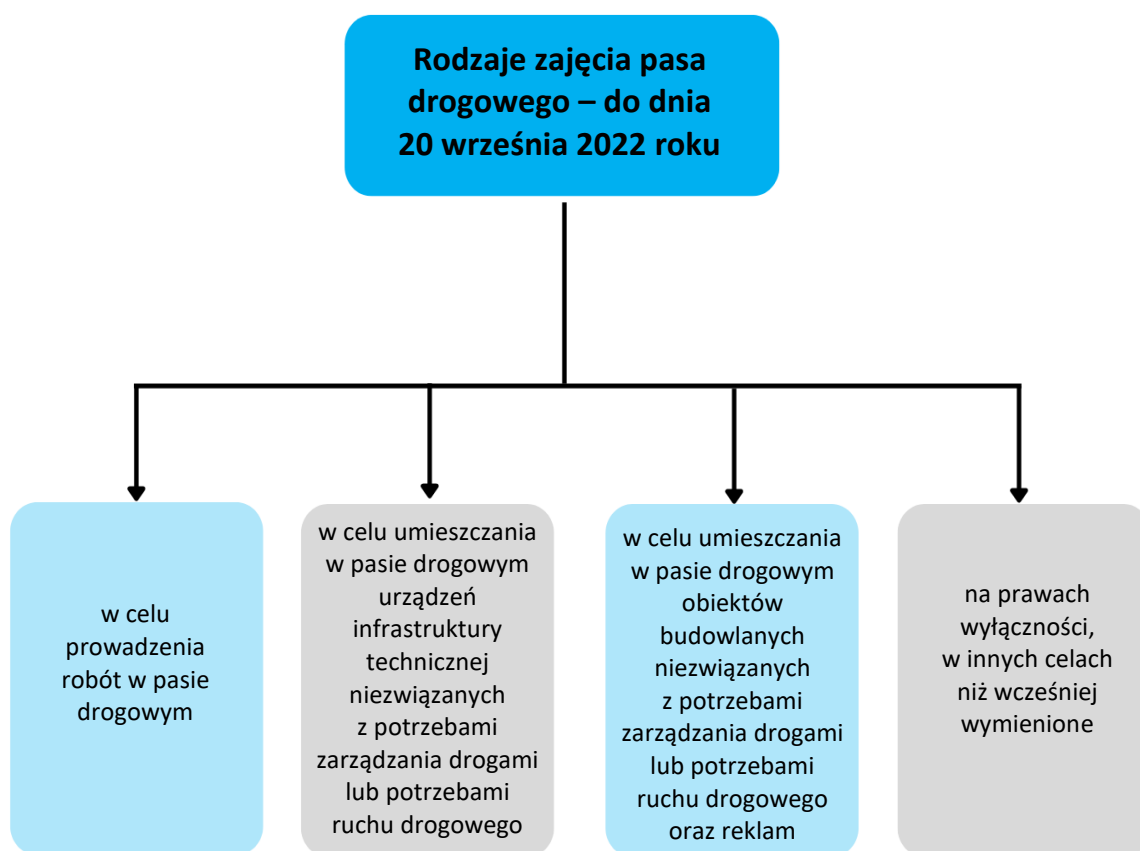
Pas drogowy to wydzielony liniami rozgraniczającymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym jest lub będzie usytuowana droga⁸. Problematyka zajęcia pasa drogowego została szczegółowo uregulowana w UDP, w szczególności w art. 39 i 40 tej ustawy. Aby ISP mógł korzystać z pasa drogowego w celu umieszczenia w nim infrastruktury telekomunikacyjnej, musi uzyskać:

- 1) decyzję zezwalającą na lokalizację urządzeń w pasie drogowym (zwaną decyzją lokalizacyjną);
- 2) decyzję zezwalającą na prowadzenie robót w pasie drogowym;
- 3) decyzję zezwalającą na umieszczenie urządzeń w pasie drogowym.

⁷ Podział ten wynika z art. 2 UDP, natomiast zarządcy dróg zostali określani w art. 19 UDP.

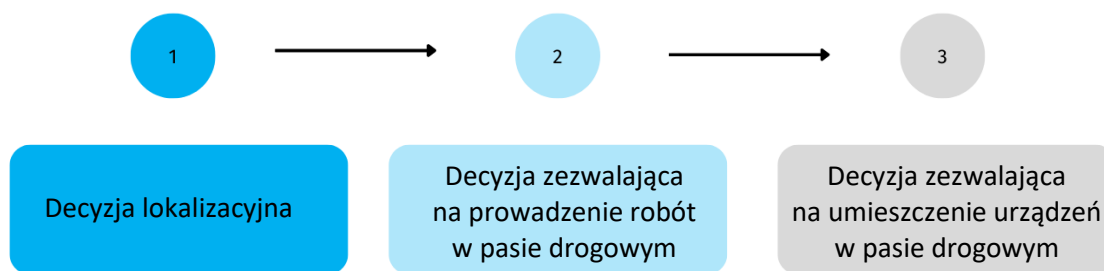
⁸ Zob. art. 4 pkt 1 UDP.

Cele zajęcia pasa drogowego obrazuje poniższa grafika:



Wydanie decyzji wskazanej w pkt 1 nie wiąże się z obowiązkiem uiszczenia opłat przez ISP, w przeciwieństwie do decyzji wskazanych w pkt 2 i 3, które nakładają na ich adresata obowiązek uiszczenia opłat związanych z zajęciem pasa drogowego. W przypadku umieszczenia urządzeń należna jest opłata roczna, której wysokość stanowi wynik iloczynu **(i)** liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy urządzenia oraz **(ii)** rocznej stawki opłaty za zajęcie 1 m² pasa drogowego.

Procedurę umieszczenia infrastruktury w pasie drogowym obrazuje poniższa grafika:



2. Stan sprzed wejścia w życie UDP. Stan prawny od 1 października 1985 roku do 31 grudnia 1998 roku

Do 1 października 1985 roku nie istniał obowiązek uiszczania opłat za zajęcie pasa drogowego (przepisy tego nie regulowały). Jest to dzień, w którym UDP weszła w życie.

W art. 38 ust. 1 UDP wskazano, że urządzenia obce istniejące w pasie drogowym, w tym infrastruktura telekomunikacyjna, która nie powoduje zagrożenia i utrudnień ruchu drogowego oraz nie zakłóca wykonywania zadań zarządcy drogi, może pozostać w dotychczasowym stanie.

Tym samym doprowadzono do niepodlegania opłatom za zajęcie pasa drogowego tej infrastruktury, którą umieszczono w obszarze pasów drogowych zanim UDP weszła w życie. W praktyce dotyczyło to infrastruktury telekomunikacyjnej służącej świadczeniu usług telefonii stacjonarnej. Urządzenia te nadal są eksploatowane (w tym modernizowane) oraz wykorzystywane w celu świadczenia usług telekomunikacyjnych.

Taki wniosek potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 28 kwietnia 2010 roku, sygn. akt: II GSK 575/09, w którym wprost podkreślono, że *przepis art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (t. j. Dz.U. z 2007 roku Nr 19, poz. 115 ze zm.) dotyczy obiektów budowlanych i urządzeń, które były zlokalizowane w pasie drogowym w dniu wejścia w życie tej ustawy [tj. 1 października 1985 roku⁹] bądź znalazły się w pasie drogowym w wyniku późniejszych zmian dotyczących samego pasa drogowego. **Zawiera on więc swego rodzaju ustawowe, nielimitowane czasowo zezwolenie zajmowania pasa drogowego przez obiekty w nim opisane, nieobciążone opłatami za czasowe zajęcie pasa drogowego przewidzianymi w tej ustawie.***

W latach 1985 – 1998, i tak jest do chwili obecnej, kwestie związane z zajęciem pasa drogowego regulował art. 40 UDP. Przepis ten wprowadził obowiązek uzyskania zezwolenia zarządcy drogi w przypadku:

⁹ Dopisek autorów raportu.

- ❖ prowadzenia wszelkich robót w pasie drogowym,
- ❖ wykorzystywania pasa na prawach wyłączności oraz w innych celach niż transportowe.

Dodatkowo, art. 40 UDP określił opłaty, których wysokość konkretyzowało RozpUDP. W omawianym okresie powstanie obowiązku uiszczenia opłaty było ściśle powiązane z uzyskaniem dostępu do pasa drogowego, a wysokość opłat była zróżnicowana w zależności od rodzaju drogi, której pas podlegał zajęciu.

Umieszczenie urządzeń telekomunikacyjnych w pasie drogowym w powyższym okresie było zwolnione z opłat za zajęcie pasa drogowego, co wynikało zarówno z UDP, jak i RozpUDP. Inaczej rzecz ujmując, podmiot umieszczający w pasie drogi sieci telekomunikacyjne lub ich elementy, nie był zobligowany do ponoszenia opłat, w przeciwieństwie do podmiotów, które lokalizowały tam np. inne budowle, reklamy itp.

Powyższe w efekcie doprowadziło do sytuacji, w której infrastruktura telekomunikacyjna, która została zrealizowana w pasach drogowych przed wejściem w życie UDP i w pierwszych trzynastu latach jej obowiązywania, nie podlegała obowiązkowi uiszczenia opłaty za zajęcie pasa drogowego.

3. Regulacja „przejściowa” – stan prawny od 1 stycznia 1999 roku do dnia 8 grudnia 2003 roku

Stan prawny regulujący korzystanie z pasów uległ zmianie 1 stycznia 1999 roku. Wtedy to weszła w życie nowelizacja UDP, która uchyliła zwolnienie dotyczące infrastruktury telekomunikacyjnej¹⁰. **Od tego czasu przedsiębiorcy telekomunikacyjni byli zobowiązani do uiszczenia opłat za zajęcie pasa drogowego** na tych samych zasadach jak inne podmioty korzystające z pasa drogowego.

4. Stan prawny od 9 grudnia 2003 roku do dnia sporządzenia Raportu – uwagi ogólne

9 grudnia 2003 roku wprowadzono zmiany, które ukształtowały generalne zasady zajmowania pasa drogowego, określone w art. 40 UDP¹¹, które obowiązują do dnia dzisiejszego. Kolejne nowelizacje to głównie modyfikacje w zakresie wysokości stawek opłat za zajęcie pasów drogowych.

UDP określa jedynie maksymalne stawki opłat za zajęcie pasa drogowego. Początkowo w celu umieszczenia urządzeń w pasie drogowym, opłata nie mogła przekroczyć 200,00 zł rocznie za 1 m² powierzchni zajętego pasa drogowego. Stawki opłat dla dróg krajowych i wojewódzkich określone zostały w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw transportu, natomiast

¹⁰ Zgodnie z art. 8 ustawy z dnia 29 grudnia 1998 roku *o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa* (Dz. U. z 1998 roku, Nr 162, poz. 1126).

¹¹ Na skutek wejścia w życie ustawy *o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw z dnia 14 listopada 2003 roku* (Dz.U. z 2003 roku, Nr 200, poz. 1953).

stawki opłat dla dróg gminnych i powiatowych określone są w uchwałach organów stanowiących JST.

5. Obniżenie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego w 2010 roku oraz w 2019 roku

Od 17 września 2010 roku, w związku z uchwaleniem i wejściem w życie Megaustawy, maksymalne stawki opłat za zajęcie drogowego w zakresie dotyczącym infrastruktury telekomunikacyjnej, zostały obniżone – z kwoty 200,00 zł do kwoty 20,00 zł, ale tylko względem dróg krajowych i wojewódzkich.

Wobec dróg powiatowych i gminnych stawki opłaty nie uległy modyfikacji, a stan ten utrzymywał się przez kilka kolejnych lat. Dopiero wraz z nowelizacją Megaustawy, która weszła w życie 25 października 2019 roku, doszło do kolejnego obniżenia maksymalnych stawek opłat za zajęcie pasa drogowego. Zrównano maksymalne stawki za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia infrastruktury obowiązujące dla zajęcia pasów dróg wojewódzkich, krajowych, gminnych i powiatowych, tj. do jednolitej kwoty 20,00 zł.

6. Brak możliwości zmiany decyzji sprzed 25 października 2019 roku

Decyzje zezwalające na zajęcie pasa drogowego, wydane przed wejściem w życie zmian UDP 25 października 2019 roku nie zostały automatycznie zmienione tj. nowelizacja uchyliła występujący do tej pory automatyzm, polegający na tym, że obniżenie ustawowego, górnego progu opłaty za zajmowanie pasa drogowego z automatu wymuszało aktywność JST i zmianę uprzednio wydanej decyzji tak, by zastosowane w decyzjach stawki maksymalne (czyli przekraczające 20 zł) dostosować do stawek obniżonych. Oznaczało to, że ISP byli i nadal są zobowiązani do uiszczania opłat według wyższych stawek, obowiązujących przed zmianą stanu prawnego (tj. według stawki maksymalnej 200,00 zł).

ISP, dążąc do obniżenia opłat za zajęcie pasa drogowego i zrównanie tym samym ich szans na skuteczne konkurowanie z tymi przedsiębiorcami, którzy opłat nie ponosili (lub ponosili wedle stawek niższych), korzystali z regulacji wskazanej w art. 155 KPA¹². Przepis ten pozwala na zmianę ostatecznej decyzji, przez organ, który ją wydał, jeśli spełnione są następujące warunki:

- 1) strona nabyła prawo na podstawie tej decyzji,
- 2) przepisy szczególne nie sprzeciwiają się zmianie decyzji,
- 3) za zmianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony.

¹² Brzmienie przepisu: *Decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony; przepis art. 154 § 2 stosuje się odpowiednio.*

Wielu ISP doprowadziło do obniżenia dotychczasowych opłat. Jak słusznie zauważył Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w wyroku z 8 października 2020 roku, sygn. akt: II SA/Lu 377/20, **dopiero zastosowanie art. 155 KPA pozwoli przywrócić swego rodzaju stan równowagi i doprowadzi do urzeczywistnienia zasad określonych w art. 32 Konstytucji. W myśl tego przepisu – wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne (ust. 1). Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny (ust. 2).**

Od 18 stycznia 2022 roku, możliwość zastosowania art. 155 KPA w odniesieniu do decyzji zezwalających na umieszczenie infrastruktury telekomunikacyjnej, została wyłączona. Literalnie nie ma więc obecnie możliwości zmiany uprzednio wydanych decyzji tak, by zastosowane stawki obniżyć. Tylko na marginesie trzeba podkreślić, że treść i tryb wprowadzenia zmian budzą wątpliwości co do zgodności noweli z Konstytucją, zwłaszcza z zasadą demokratycznego państwa prawa czy zasadą równości¹³.

7. Skutki kształtowania się obecnego stanu prawnego

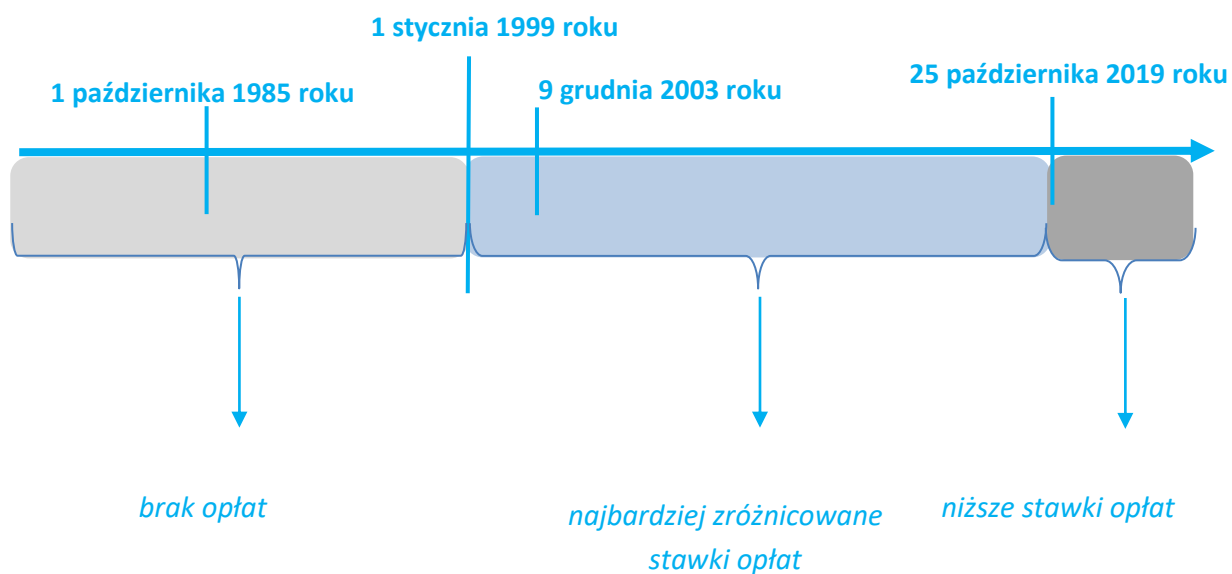
Obecnie sytuacja ISP, posiadających bądź realizujących infrastrukturę w pasach drogowych, jest bardzo zróżnicowana i zależy głównie od tego, kiedy dany ISP prowadził inwestycję.

Z opisanych wyżej okoliczności wynika, że stany faktyczne odnoszące się do zajęcia pasa drogowego na potrzeby związane z infrastrukturą telekomunikacyjną, możemy podzielić na 3 grupy:

- 1) przed 1 stycznia 1999 roku – za tę infrastrukturę nie uiszcza się żadnych opłat,
- 2) w okresie od 1 stycznia 1999 roku do 24 października 2019 roku – za infrastrukturę umieszczoną w tym okresie, uiszcza się opłatę według stawki maksymalnej wynoszącej 200,00 zł; występuje **największe zróżnicowanie w uiszczanych opłatach**,
- 3) od 25 października 2019 roku – za infrastrukturę umieszczoną w tym okresie, uiszcza się opłatę według stawki maksymalnej wynoszącej 20,00 zł.

¹³ Okoliczności towarzyszące uchwaleniu tej zmiany budzą zastrzeżenia. Do izb gospodarczych reprezentujących ISP zostało wysłane pisemne ostrzeżenie wystosowane przez KPRM. Wskazano w nim na podjęcie prac związanych z „ukróceniem” praktyki związanej z wykorzystywaniem art. 155 KPA przez ISP. Nowelizację procedowano w ramach projektu ustawy niemającego żadnego związku z tematyką dróg publicznych, bez możliwości zgłoszenia uwag w ramach konsultacji publicznych.

Sytuację tę podsumowuje poniższy schemat:



W naturalny sposób prowadzić to może do powstania potencjalnych nierówności na rynku i zachwiania uczciwej konkurencji, mimo że wszyscy ISP zajmują pas drogowy dokładnie w tym samym celu i w ten sam sposób.



Rozdział II. – Przepisy dotyczące opodatkowania
infrastruktury telekomunikacyjnej

Rozdział II. – Przepisy dotyczące opodatkowania infrastruktury telekomunikacyjnej

1. Opodatkowanie infrastruktury telekomunikacyjnej – informacje ogólne

Zgodnie z art. 6 OP *podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej*. Poszczególne podatki są określane w ustawach.

Do obliczenia wartości podatku niezbędna jest podstawa opodatkowania, czyli wielkość, która stanowi podstawę do obliczania wymiaru podatku zgodnie z określoną formułą obliczania. Podstawa opodatkowania różni się w zależności od rodzaju podatku.

Obecnie nie istnieje „odrębny” podatek, który odnosiłby się wyłącznie do infrastruktury telekomunikacyjnej. Infrastruktura telekomunikacyjna podlega opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości – jako budowle lub jej części, wykorzystywane w ramach działalności gospodarczej. Zgodnie z UPOŁ opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają bowiem budowle wykorzystywane do działalności gospodarczej. **Budowla** w rozumieniu UPOŁ to obiekt budowlany (rozumiany jak w przepisach PB) niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, a także urządzenie budowlane w rozumieniu PB związane z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem. Z powyższego wynika, że o opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości decyduje charakter danego obiektu w kontekście przepisów PB.

Zgodnie z treścią art. 4 ust. 1 pkt 3 UPOŁ, *podstawę opodatkowania dla budowli lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej stanowi, z zastrzeżeniem ust. 4-6 - wartość, o której mowa w przepisach o podatkach dochodowych, ustalona na 1 stycznia roku podatkowego, stanowiąca podstawę obliczania amortyzacji w tym roku, niepomniejszona o odpisy amortyzacyjne, a w przypadku budowli całkowicie zamortyzowanych - ich wartość z dnia 1 stycznia roku, w którym dokonano ostatniego odpisu amortyzacyjnego*¹⁴.

Obecne przepisy podatkowe zakładają zatem, iż podstawę opodatkowania nieruchomości, w części dotyczącej budowli lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (w tym infrastruktury telekomunikacyjnej), stanowi co do zasady wartość początkowa budowli, jaka jest przyjmowana do obliczania amortyzacji. Uwzględniając treść przepisu, Organy stoją na rygorystycznym stanowisku, że podstawa opodatkowania budowli telekomunikacyjnych przez okres ich amortyzacji nie ulega zmianie, mimo tego, że na przestrzeni lat, ich rynkowa wartość ulega obniżeniu, czasami znaczącemu.

¹⁴ Jeśli od budowli lub ich części nie dokonuje się odpisów amortyzacyjnych - podstawę opodatkowania stanowi ich wartość rynkowa, określona przez podatnika na dzień powstania obowiązku podatkowego (ust. 5 powołanego przepisu).

2. Wysokość podatku

UPOL określa maksymalną stawkę podatku jaką mogą stosować gminy. Obecnie wynosi ona 2% wartości budowli, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3 UPOL. Dokładne określenie stawki podatku obowiązującej w danej gminie pozostawiono organom stanowiącym JST. W praktyce gminy stosują stawki maksymalne.

3. Problemy związane z obecnym brzmieniem art. 4 ust. 1 pkt 3 UPOL

Podstawowym problemem dla ISP, dotyczącym podlegania obowiązkowi zapłaty podatku od nieruchomości w części dotyczącej budowli (tu: telekomunikacyjnych), jest to, że przy obliczaniu wysokości należnego podatku od nieruchomości konieczne jest, przy ustalaniu podstawy opodatkowania, branie pod uwagę pierwotnej wartości budowli, związanej z jej „wytworzeniem”¹⁵ i **niepomniejszanie jej o odpisy amortyzacyjne**. W efekcie z upływem lat zmniejsza się wartość rynkowa infrastruktury telekomunikacyjnej, podczas gdy wysokość podatku pozostaje niezmienna wobec usztywnienia na wiele lat podstawy opodatkowania. Stan ten powoduje istotną barierę przy podejmowaniu decyzji co do budowy nowych sieci, zwłaszcza na obszarach o niskiej intensywności zabudowy, gdzie koszty utrzymania sieci przewyższają przewidywane przychody.

Przykład:

Hipotetyczny koszt budowli np. kanalizacji wynosi = 100

Stawka amortyzacji 4,5% - zatem okres amortyzacji ok. 22 lata.

Podstawa opodatkowania, tj. 100, jest niezmienna przez 22 lata!

$2\% \times 100 \times 22 \text{ lata} = 44$ – tyle wynosi dodatkowe obciążenie z tytułu samego podatku.

W podanym przykładzie kalkulacja kosztów inwestycji na okres ok. 20 lat musi zatem uwzględniać nie tylko sam koszt budowy tj. 100, ale dodatkowe 40 z tytułu Podatku (łącznie ok. 140, a nie 100), czyli ok. 40% więcej.

¹⁵ Zatem nie tylko sam zakup materiałów, ale także koszty projektowe, roboty związane z budową budowli np. wykonywaniem wykopów dla kanalizacji/studni, jej odbiorami itp.



Rozdział III. – Metodologia pozyskania danych do Raportu

Rozdział III. – Metodologia pozyskania danych do Raportu

1. Sposób pozyskania danych, metoda badawcza

Przygotowanie Raportu w zakresie niezbędnym do ustalenia, czy na rynku zachodzą dysproporcje w zakresie wpływów z tytułu opłat za umieszczenie infrastruktury telekomunikacyjnej w pasach drogowych, a jeśli tak, to w jakim zakresie, wymagało zebrania niezbędnych danych od zarządców dróg gminnych, powiatowych i wojewódzkich. Z kolei dyskusja o nowym modelu poboru czy wyliczenia Podatku wymagała odpytania Organów podatkowych o skalę wpływów z tytułu Podatku, jaki deklarują i wpłacają ISP, a sumaryczne zestawienie tych danych i ich porównanie z danymi, jakie posiada Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej w Warszawie, w tym w odniesieniu do przychodów, jakie osiągają ISP, wymagało skierowania dodatkowych pytań do tego organu.

Autorzy Raportu przy zbieraniu danych posłużyli się metodami badań ilościowych, opartych na technice wywiadów standaryzowanych, z użyciem kwestionariusza ankiety. Ankieta przybrała postać trzech, istotnych dla badania pytań, skierowanych do właściwych podmiotów w trybie dostępu do informacji publicznej. O wysokość przychodów ISP z działalności telekomunikacyjnej zapytano z kolei Prezesa UKE. Wnioski składano w sposób elektroniczny - za pośrednictwem adresu e-mail: informacja.publiczna@kike.pl. Z kolei w odniesieniu do części odnoszącej się do Podatku, zachodziła potrzeba przeprowadzenia dodatkowych wywiadów z częścią JST, których odpowiedzi nasuwały wątpliwość, czy w podanych dochodach nie ujęto wszystkich wpływów z podatku od budowli, a nie tylko od budowli telekomunikacyjnych, w tym od podatników, którzy nie są przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi *sensu stricte*¹⁶. Szerszy komentarz w tym zakresie znajduje się w części dotyczącej omówienia wyników badań obejmujących wpływy JST z tytułu Podatku.

Z uwagi na potrzebę stworzenia jak najbardziej dokładnego opracowania, grupa docelowa badania objęła wszystkich zarządców dróg w kraju, a w odniesieniu do Podatku, wszystkie gminy. Badania kwestionariuszowe w trybie dostępu do informacji publicznej przeprowadzono począwszy od 7 lipca 2022 roku do 25 sierpnia 2022 roku. Raport uwzględnia dane, które ankietowane podmioty przekazały autorom Raportu do 15 listopada 2022 roku.

Z kolei decyzja o porównaniu zebranych przez KIKE danych, z danymi jakimi dysponuje Prezes UKE, spowodowana jest wezwaniami, kierowanymi przez Prezesa UKE wiośną b.r. o przekazanie danych o ponoszonych przez poszczególnych ISP opłatach za zajęcie pasa drogowego w 2022 roku oraz o wysokości podatku od nieruchomości poniesionego w 2021

¹⁶ Chodzi o podmioty, które co prawda formalnie są wpisane do rejestru prowadzonego przez Prezesa UKE, ale działalność telekomunikacyjna stanowi margines ich działalności podstawowej, a składane deklaracje na Podatek obejmują infrastrukturę (budowle) związane z ich główną działalnością, a nie z działalnością telekomunikacyjną np. Energa-Operator S.A., Polska Spółka Gazownictwa S.A., PGE Dystrybucja S.A.

roku, w zakresie dotyczącym budowli telekomunikacyjnych. Wniosek do Prezesa UKE wysłano 11 sierpnia 2022 roku.

Następnie uzyskane w trybie dostępu do informacji publicznej dane poddano szczegółowej analizie, co pozwoliło na przedstawienie stosownych wniosków w Raporcie i opisanie ich w dalszej jego części. Biorąc pod uwagę, że obecnie jest:

- 1) 16 zarządców dróg wojewódzkich;
- 2) 314 zarządców dróg powiatowych (bez miast na prawach powiatu);
- 3) 2.411 zarządców dróg gminnych (gminy niebędące miastami na prawach powiatu);
- 4) 66 zarządców dróg w miastach na prawach powiatu

- konieczne było wysłanie łącznie **2.807** wniosków do zarządców dróg. Pytania dotyczące Podatku zadano **2.477** gminom.

2. Badanie ankietowe, treść wniosków

Treść wniosków o udostępnienie informacji publicznej różniła się w zależności od tego, do jakiego podmiotu wniosek był skierowany. Przykładowo, w przypadku miast na prawach powiatu, konieczne było uwzględnienie faktu, że ten sam podmiot zarządza drogami gminnymi i powiatowymi. Ich kształt obrazują:

Załącznik nr 1 określa wzór wniosku wysyłanego do zarządców dróg gminnych.

Załącznik nr 2 określa wzór wniosku wysyłanego do zarządców dróg powiatowych.

Załącznik nr 3 określa wzór wniosku wysyłanego do zarządców dróg gminnych i powiatowych w przypadku miast na prawach powiatu.

Załącznik nr 4 określa wzór wniosku wysyłanego do zarządców dróg wojewódzkich.

Załącznik nr 5 określa wzór wniosku wysyłanego do Prezesa UKE.

3. Wnioski kierowane do zarządców dróg

Zarządcom dróg zadano dwa pytania. Wnioskowano o informacje o:

1. *przedsiębiorcach telekomunikacyjnych w rozumieniu PT, będących adresatami obowiązujących decyzji administracyjnych, zezwalających na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia urządzeń infrastruktury technicznej w postaci infrastruktury telekomunikacyjnej, wydanych przez właściwy organ do dnia 31 grudnia 2021 roku na podstawie art. 40 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2 UDP – poprzez wskazanie ich nazw lub firm;*

2. *wysokości opłaty rocznej, jaką byli zobowiązani uiścić przedsiębiorcy telekomunikacyjni, o których mowa w pkt 1, za 2022 rok z góry, tj. do dnia 15 stycznia 2022 roku, na podstawie obowiązujących decyzji administracyjnych wydanych przez właściwy organ na podstawie art. 40 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2 UDP – dla każdego z ww. przedsiębiorców z osobna.*

Kompletna odpowiedź na wniosek powinna zawierać pełną informację, obejmującą: **(i)** wskazanie przedsiębiorców telekomunikacyjnych w rozumieniu PT, będących adresatami obowiązujących decyzji administracyjnych na umieszczenie infrastruktury telekomunikacyjnej w pasach drogowych, **(ii)** wysokość opłaty rocznej, jaką uiszcza poszczególny przedsiębiorca.

Większość z ankietowanych podmiotów udzieliło wyczerpującej odpowiedzi na zadane im pytania. Część zarządców dróg odmówiła udostępnienia informacji publicznej. Najczęściej odmowa następowała w trybie przewidzianym przez art. 16 ust. 1 DIP, to jest w drodze decyzji administracyjnej. Nieznaczny odsetek zarządców odmówił udostępnienia informacji w formie nieprzewidzianej przez przepisy DIP, np. poprzez wiadomość e-mail a nie w drodze decyzji. Postępowania¹⁷ dotyczące zebrania brakujących danych, których do 15 listopada b.r. autorom Raportu nie przekazano, są w toku. Ich uwzględnienie powinno nastąpić w uzupełnieniu Raportu.

4. Wnioski kierowane do zarządców dróg gminnych/Organów podatkowych

W przypadku wniosków o udostępnienie informacji publicznej skierowanych do zarządców dróg gminnych, gdzie organ wykonawczy gminy pełni funkcję nie tylko zarządcy drogi, ale także organu podatkowego na gruncie UPOL¹⁸, ankietę zawierała dodatkowo trzecie pytanie *o łącznej wysokości należnego za 2022 rok dla danej gminy podatku od nieruchomości w części dotyczącej budowli lub ich części, związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3) UPOL, a wynikającej z deklaracji złożonych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych*, o których pytano w pierwszych dwóch punktach wniosku. Celem tego pytania było pozyskanie informacji o łącznej, rocznej wysokości wpływów gmin z tytułu podatku od nieruchomości (budowli telekomunikacyjnych) wedle deklaracji składanych przez ISP.

5. Wniosek do Prezesa UKE

Wniosek skierowany do UKE obejmował trzy pytania, ściśle powiązane z danymi uzyskiwanymi przez ten organ na podstawie wezwań kierowanych do ISP w pierwszej połowie 2022 roku. Tym samym, poproszono Prezesa UKE o przekazanie trzech informacji.

Pierwsza z nich dotyczyła wysokości sumy rocznych opłat (w PLN) poniesionych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych w 2022 roku z tytułu „utrzymywania w pasie drogowym elementów infrastruktury liniowej niezwiązanych z potrzebami zarządzania

¹⁷ Np. procedury odwoławcze.

¹⁸ Właściwy miejscowo wójt (burmistrz, prezydent miasta).

drogami lub potrzebami ruchu drogowego”, tj. z tytułu zajęcia pasa drogowego w celu umieszczenia w pasie drogowym obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, na podstawie decyzji administracyjnych wydawanych w latach 2003-2021 w oparciu o art. 40 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2 UDP – z podziałem na poszczególne gminy oraz na drogi publiczne: gminne, powiatowe i wojewódzkie oraz drogi krajowe, autostrady i drogi ekspresowe.

Druga z nich obejmowała żądanie wskazania wysokości poniesionego w 2022 roku przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych podatku od nieruchomości (w PLN) na rzecz każdej z gmin w zakresie, w jakim naliczony został on od budowli, do których zaliczały się również wskazane w pytaniu nr 1 elementy infrastruktury telekomunikacyjnej liniowej – z podziałem na poszczególne gminy.

Ostatnia dotyczyła określenia długości infrastruktury, o której mowa w pkt 1 (w metrach) – z podziałem na poszczególne gminy oraz na drogi publiczne: gminne, powiatowe i wojewódzkie oraz drogi krajowe, autostrady i drogi ekspresowe.

Z wniosku wyraźnie wynikało, że dotyczy on danych uzyskanych przez Prezesa UKE w 2022 roku, w związku z wezwaniami kierowanymi do ISP na podstawie art. 6 ust. 1 w zw. z art. 192 ust. 1 pkt 5 PT.

Uzyskane wyniki przeprowadzonego badania zostały szczegółowo omówione w rozdziale czwartym i piątym.





Rozdział IV. – Analiza danych w zakresie opłat za zajęcie pasa drogowego

Rozdział IV. – Analiza danych w zakresie opłat za zajęcie pasa drogowego

1. Podział przedsiębiorców zastosowany w raporcie

Na potrzeby analizy danych przedstawionych w Raporcie, przedsiębiorców telekomunikacyjnych podzielono na cztery grupy: OPL, MŚP, DP oraz RSS. Wydzielenie OPL z grupy DP podyktowane jest opisanymi w rozdziale pierwszym uwarunkowaniami historycznymi, dotyczącymi niepodlegania, a później zwolnienia TP (i następcy tj. OPL) z opłat za zajęcie pasa drogowego.

2. Dane uzyskane od zarządców dróg w trybie dostępu do informacji publicznej – ogólnie

1. Dane uzyskane od wszystkich zarządców dróg

W Polsce łączna liczba jednostek samorządu terytorialnego, to jest gmin, powiatów i województw wynosi obecnie **2.807**¹⁹, z czego:

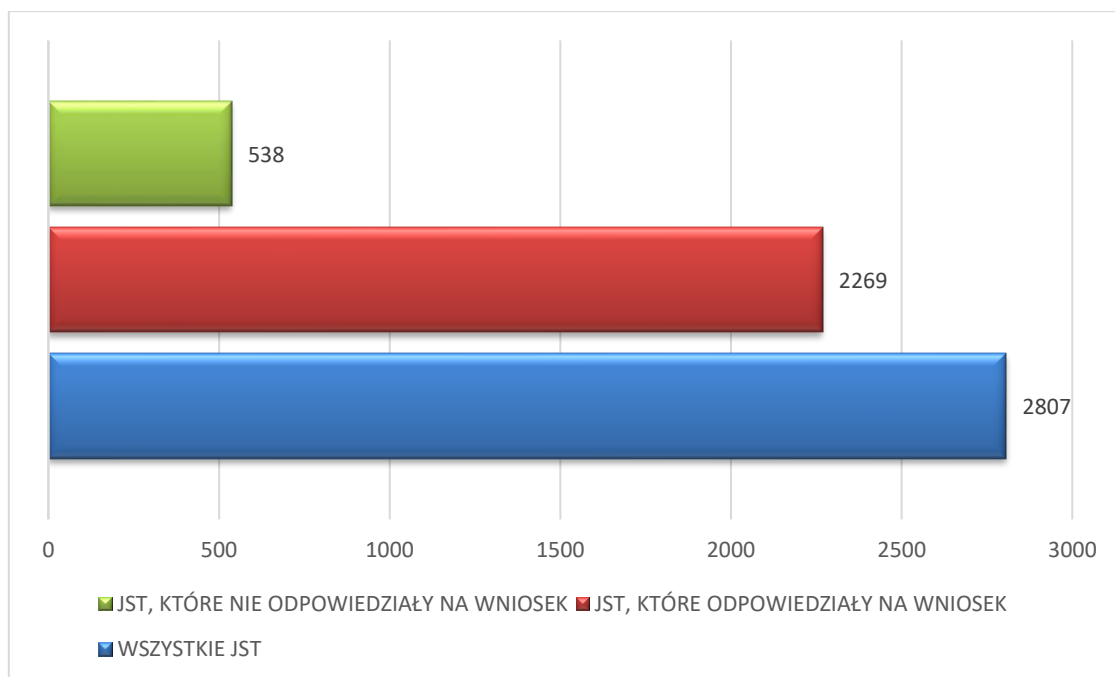
- ❖ liczba gmin to **2.411** (bez uwzględnienia miast na prawach powiatu),
- ❖ liczba powiatów to **314** (bez uwzględnienia miast na prawach powiatu),
- ❖ **66** miast na prawach powiatu,
- ❖ liczba województw to **16**.

Wniosek opisany w rozdziale trzecim został skierowany do wszystkich zarządców dróg publicznych. Próba badawcza obejmuje zatem 2.807 podmiotów. Liczba zarządców, którzy w ogóle nie odpowiedzieli na wniosek to 538 podmiotów, z kolei liczba JST, które odpowiedziały na wniosek to 2269 zarządców.

Zaznaczyć należy także, że autorzy Raportu do liczby JST, które przekazały dane, zaliczyli również podmioty, które udzieliły odpowiedzi, w której poinformowały, iż nie wydały przedsiębiorcom telekomunikacyjnym żadnych decyzji administracyjnych, zezwalających na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia urządzeń infrastruktury technicznej.

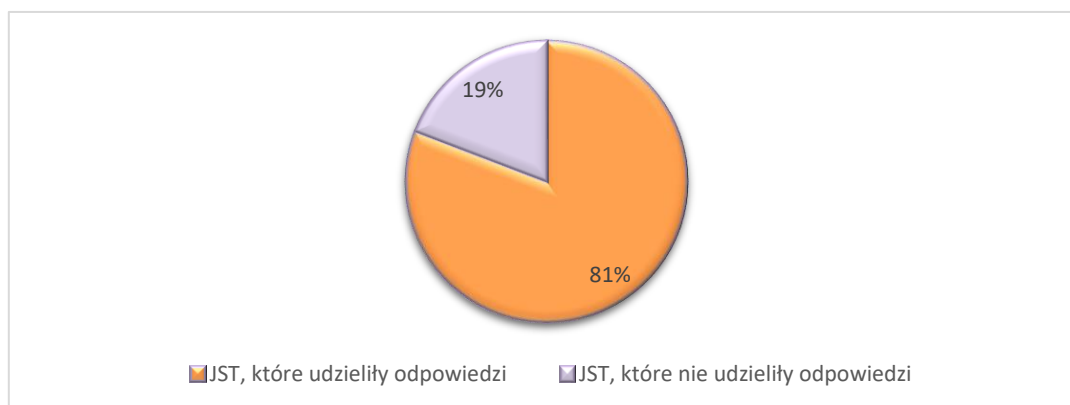
¹⁹ <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/>

Wykres nr 1 – całościowa struktura odpowiedzi na wniosek ze wszystkich JST:



Mając na uwadze powyższe, dane udało się pozyskać z **2269** gmin, powiatów i województw, co stanowi **80,83% (≈ 81%)** wszystkich zarządców w kraju.

Wykres nr 2 – procentowa struktura odpowiedzi na wniosek ze wszystkich JST:

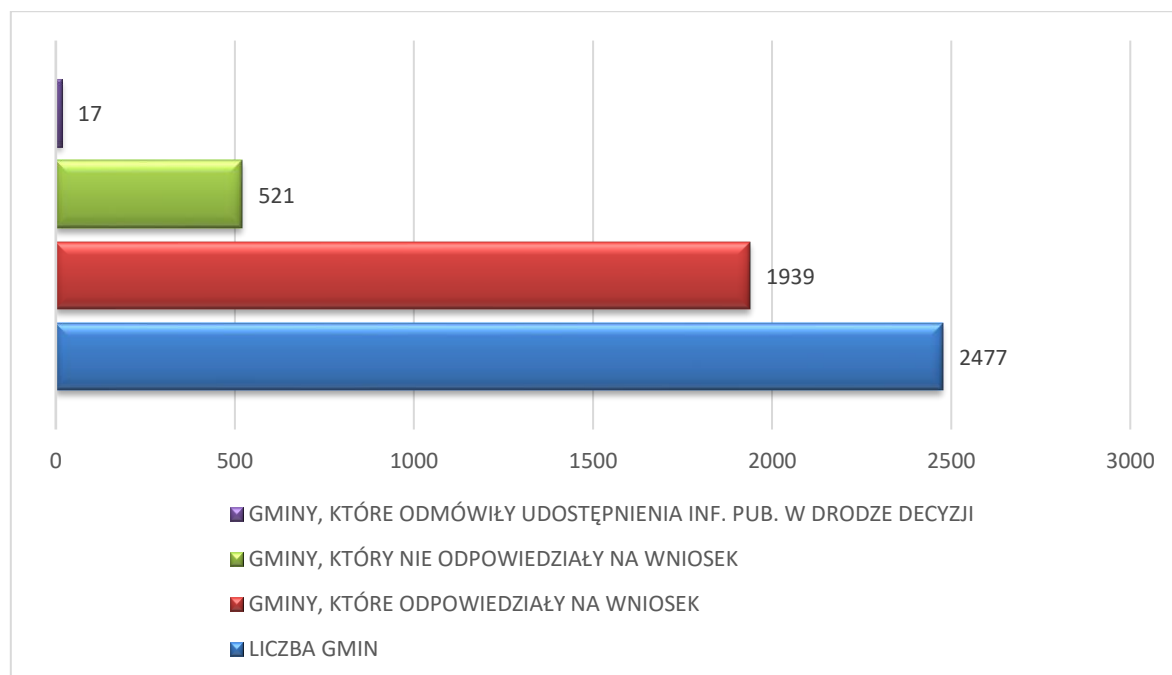


2. Dane uzyskane od zarządców dróg gminnych

W Polsce liczba gmin to 2477 jednostek, wniosek wysłano do każdego z zarządców dróg gminnych. Liczba odpowiedzi udzielonych przez gminy wynosi 1939. Nie wszyscy zarządcy publicznych dróg gminnych udzielili jednak stosownej odpowiedzi na skierowany do nich wniosek o udzielenie informacji. Liczba zarządców, którzy odpowiedzi nie udzielili to 521 podmioty.

Strukturę tę obrazuje poniższy wykres:

Wykres nr 3 – struktura odpowiedzi na wniosek wysłany do wszystkich gmin w Polsce:

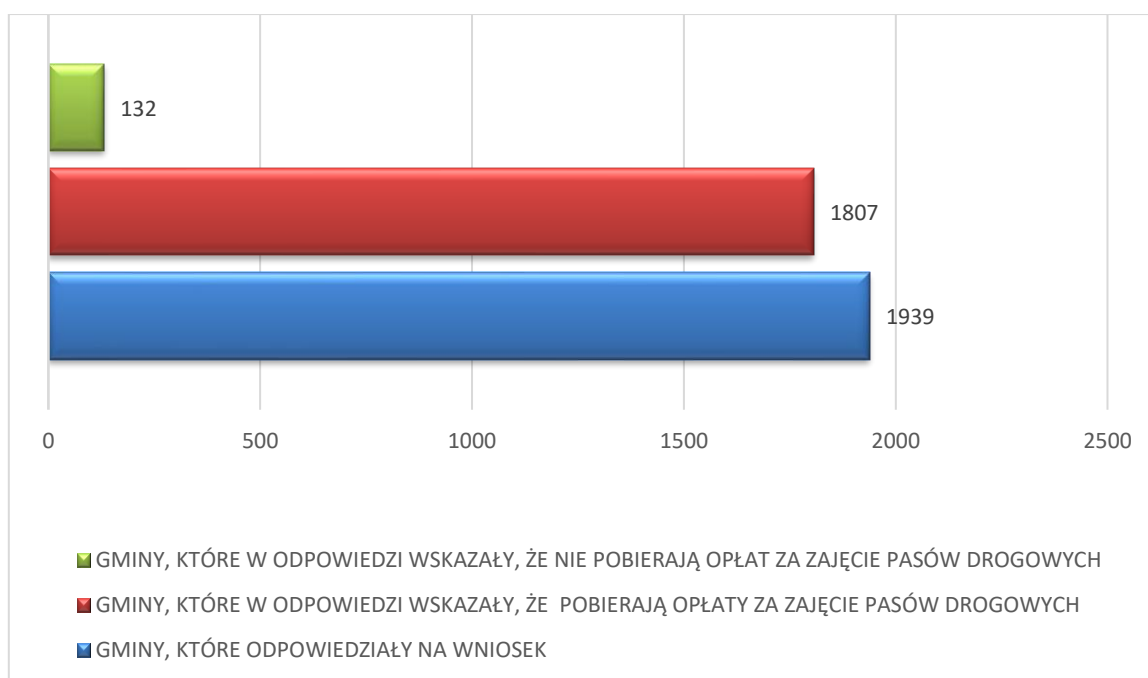


Jak wskazano powyżej, liczba zarządców gminnych, którzy udostępnili żądane dane to 1939 (spośród 2477, uwzględniając miasta na prawach powiatu). Zebrane dane obejmuje zatem **78,28%** wszystkich ankietowanych podmiotów. Wśród liczby zarządców, którzy udzielili odpowiedzi znajdują się także zarządcy, którzy wskazali, że:

- ❖ nie uzyskują dochodów z tytułu należności związanych z opłatami za zajęcie pasów drogowych;
 - ❖ nie wydali decyzji administracyjnych zezwalających na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia urządzeń infrastruktury technicznej;
- w sumie 132 podmioty.

Z analizy danych wynika, że 1807 zarządców dróg gminnych udzieliło kompletnych odpowiedzi. 132 zarządców wskazało, że nie podjęto uchwały lub że w danej gminie brak jest przedsiębiorców telekomunikacyjnych uiszczających opłaty za zajęcie pasa drogowego.

Wykres nr 4 – pobór opłat za zajęcie pasa drogowego w gminach w Polsce:



3. Dane uzyskane od zarządców dróg powiatowych

W Polsce jest 380 powiatów, w tym 66 miast na prawach powiatu. W tym przypadku, liczba zarządców dróg powiatowych, którzy udzielili odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej to 317 podmiotów. Niestety, także tutaj część zarządców dróg powiatowych nie udzieliła odpowiedzi. Liczba zarządców, którzy nie ustosunkowali się do wniosku to 55 powiatów, z kolei liczba powiatów, które odmówiły odpowiedzi w drodze decyzji to 8 podmiotów.

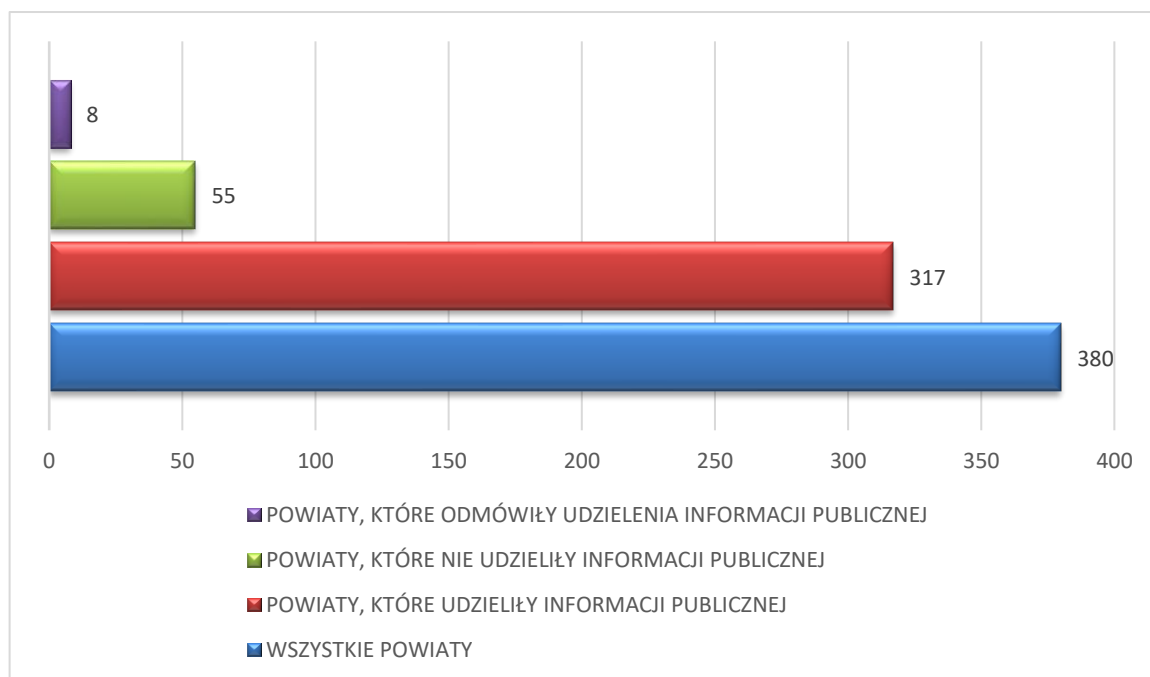
Analogicznie, jak w przypadku zarządców dróg gminnych, do liczby podmiotów, które odpowiedziały na wniosek, zaliczono także zarządców dróg powiatowych, którzy wskazali, że:

- ❖ nie uzyskują dochodów, z tytułu należności związanych z opłatami za zajęcie pasów drogowych,
- ❖ nie wydali decyzji administracyjnych, zezwalających na zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia urządzeń infrastruktury technicznej.

Analizując powyższe dane zauważyć można, iż liczba zarządców dróg powiatowych, którzy odpowiedzieli na wniosek, jest nieco większa aniżeli liczba zarządców gminnych, którzy także udzielili odpowiedzi. Pozyskane dane pochodzą zatem z **83,42%** powiatów w kraju.

Zebrane dane obrazuje poniższy wykres.

Wykres nr 5 – struktura odpowiedzi na wniosek wysłany do wszystkich powiatów w Polsce:

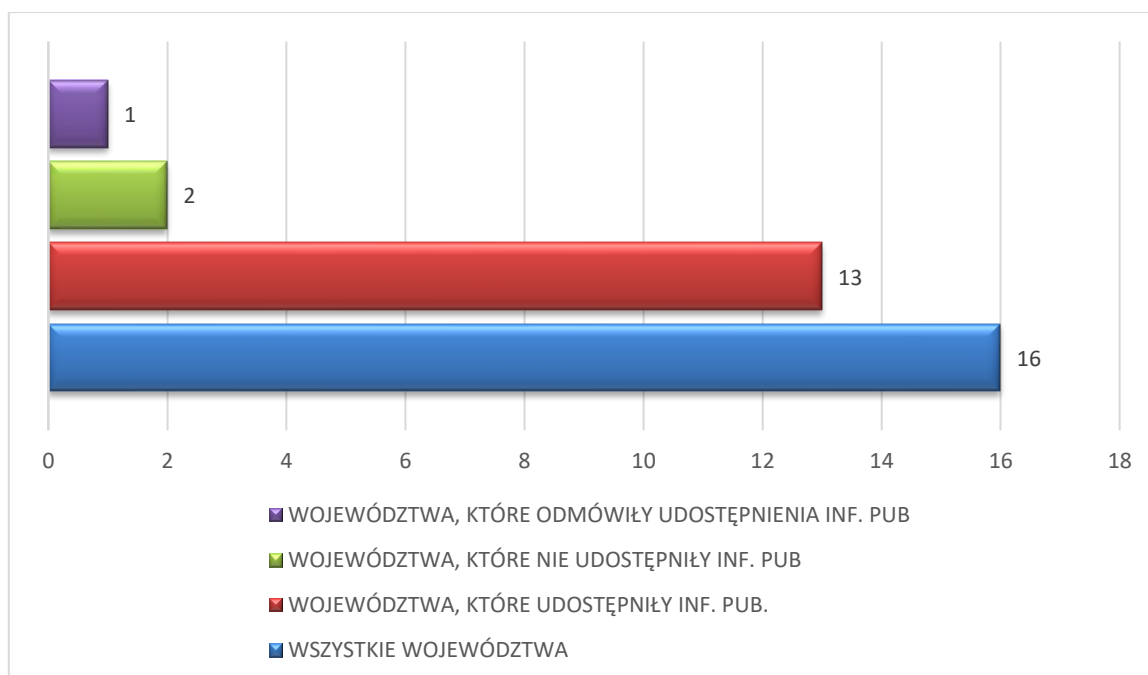


4. Dane uzyskane od zarządców dróg wojewódzkich

W przypadku województw, których łączna liczba w Polsce wynosi 16, uzyskano większość odpowiedzi. Na wniosek o udostępnienie informacji publicznej odpowiedziało 14 zarządców dróg wojewódzkich (**87,50%**), przy czym jedno województwo udzieliło odpowiedzi odmownej, w formie decyzji administracyjnej.



Wykres nr 6 – struktura odpowiedzi na wniosek wysłany do wszystkich województw w Polsce:



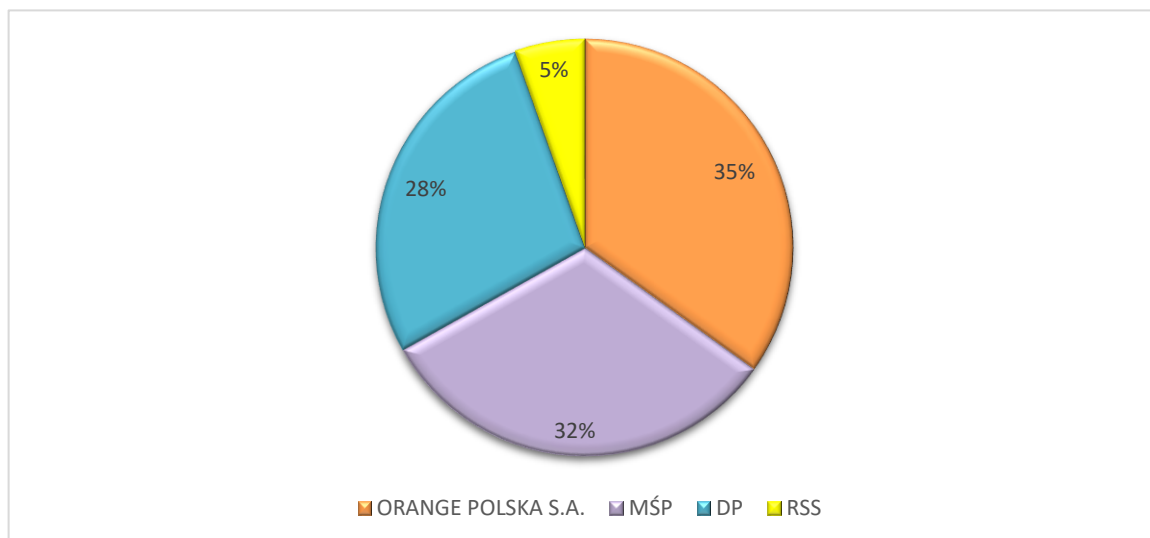
3. Szczegółowe dane uzyskane od JST w trybie dostępu do informacji publicznej

1. Struktura opłat – drogi gminne

Z zebranych danych wynika, że ISP łącznie z tytułu opłaty rocznej za zajęcie pasa drogowego za 2022 rok w związku z umieszczeniem w nim urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej płatnej z góry, tj. do dnia 15 stycznia 2022 roku, na podstawie obowiązujących decyzji administracyjnych wydanych przez właściwego zarządcę dróg gminnych na podstawie art. 40 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2 UDP, uiszcili kwotę w wysokości **20.854.328,49 zł.**

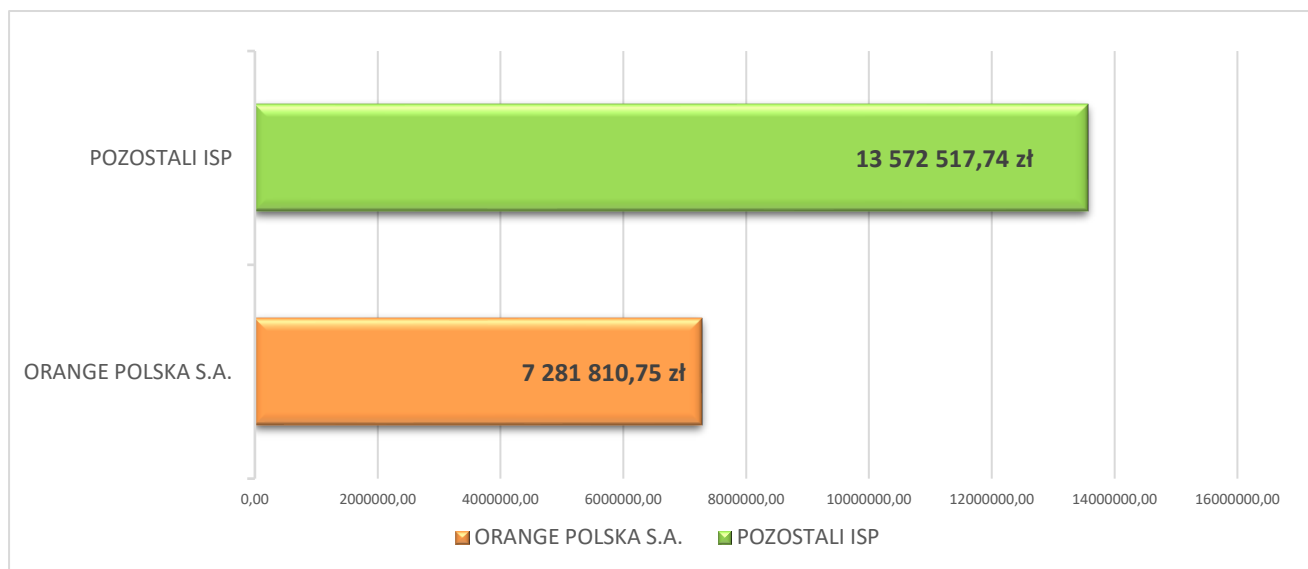
Opłaty pobierane przez gminy, które odpowiedziały na wniosek i podały dane przedstawiono na dwóch wykresach: procentowym i kwotowym.

Wykres nr 7 – procentowe zestawienie opłat uiszczanych przez wszystkich ISP w Polsce w gminach



Kwotowo, opłaty w rozbiu na dwie grupy²⁰ przedsiębiorców telekomunikacyjnych, kształtują się następująco:

Wykres nr 8 – kwotowe zestawienie opłat uiszczanych przez wszystkich ISP w Polsce w gminach



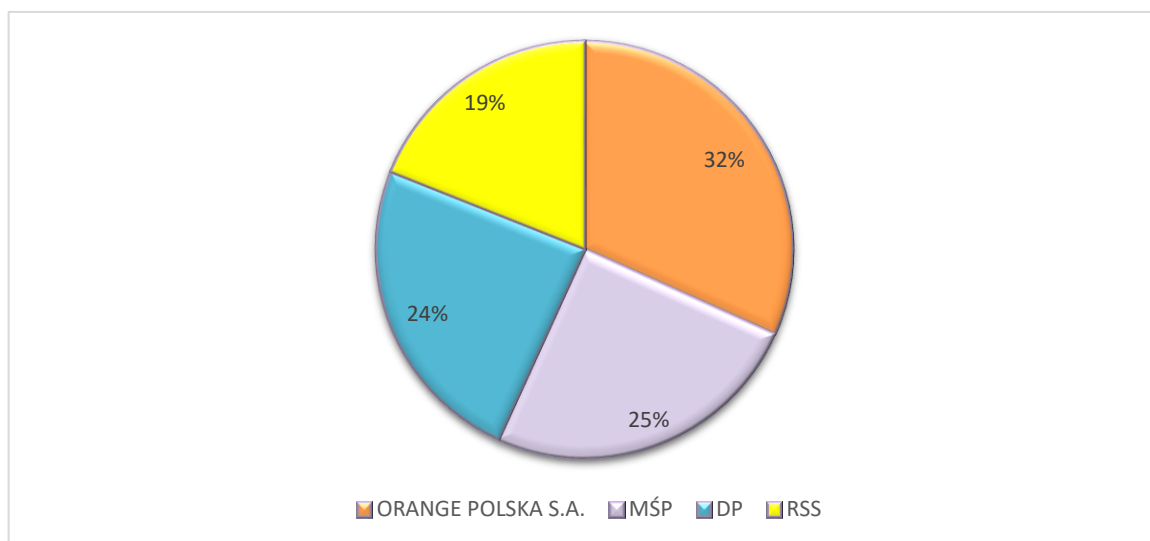
²⁰ Jedną grupę stanowią OPL i Światłowod Inwestycje sp. z o.o. drugą pozostali ISP tj. DP, MŚP i RSS. W dalszej części Raportu, kiedy mowa w dwóch grupach przedsiębiorców, mowa właśnie o takim podziale.

2. Struktura opłat – drogi powiatowe

W przypadku zarządców dróg powiatowych, ISP byli zobowiązani uiścić na rzecz JST za zajęcie pasa drogowego z tytułu umieszczenia w nim urządzeń telekomunikacyjnych za 2022 rok z góry, tj. do dnia 15 stycznia 2022 roku, na podstawie obowiązujących decyzji administracyjnych wydanych przez właściwego zarządcę dróg powiatowych na podstawie art. 40 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2 UDP, kwotę w wysokości **27.682.608,17 zł**.

Opłaty pobierane przez powiaty, które odpowiadały na wniosek i podały dane przedstawiono na dwóch wykresach: procentowym i kwotowym.

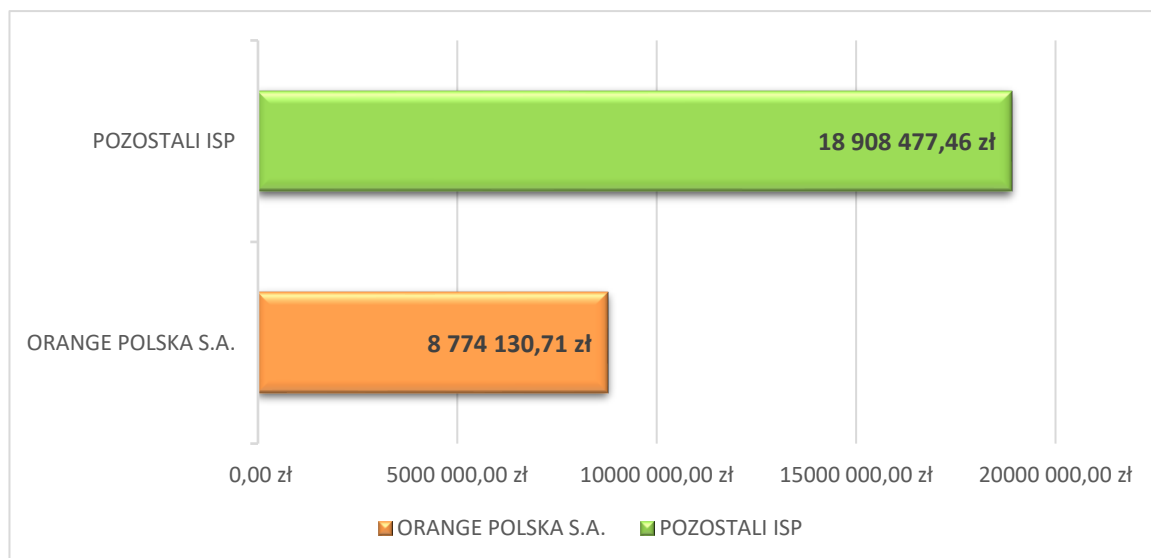
Wykres nr 9 – procentowe zestawienie opłat uiszczanych przez wszystkich ISP w Polsce w powiatach



Kwotowo, opłaty w rozbiciu na dwie grupy²¹ przedsiębiorców telekomunikacyjnych, kształtują się następująco:

²¹ Ibidem.

Wykres nr 10 – kwotowe zestawienie opłat uiszczanych przez wszystkich ISP w Polsce w powiatach

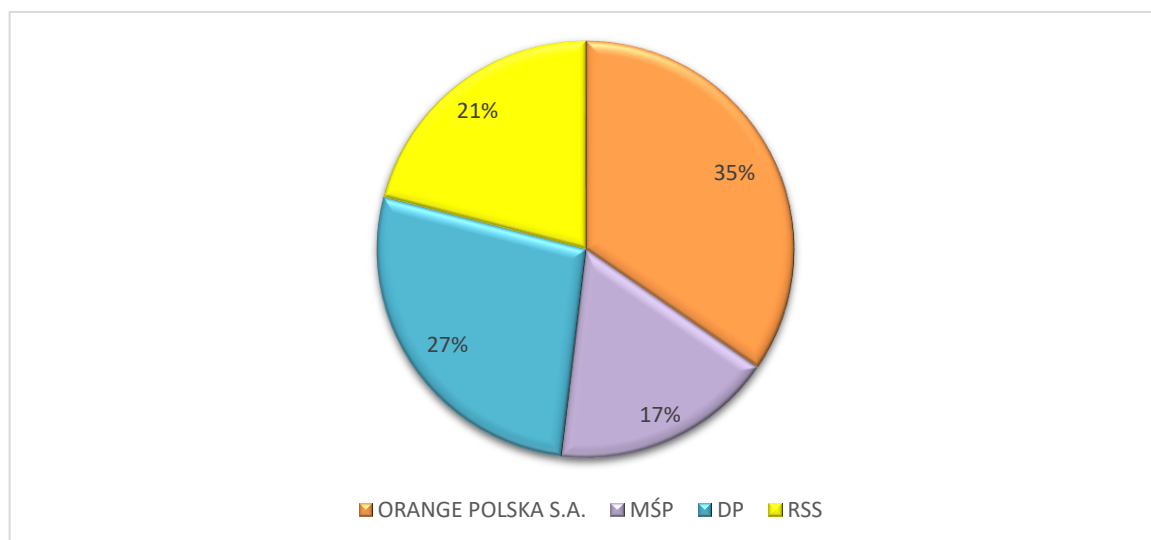


3. Struktura opłat – drogi wojewódzkie

Z zebranych danych wynika, że łącznie ISP z tytułu opłaty rocznej za zajęcie pasa drogowego za 2022 rok w związku z umieszczeniem w nim urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej płatnej z góry, tj. do dnia 15 stycznia 2022 roku, na podstawie obowiązujących decyzji administracyjnych wydanych przez właściwego zarządcę dróg wojewódzkich na podstawie art. 40 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2 UDP uścili kwotę w wysokości **2.660.217,48 zł**.

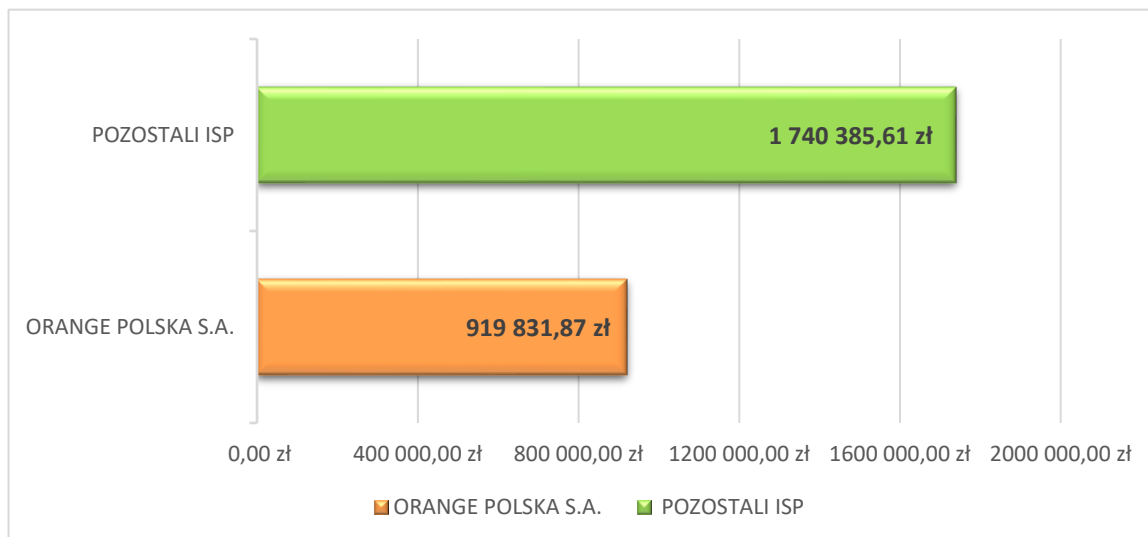
Opłaty pobierane przez województwa, które odpowiadały na wniosek i podały dane przedstawiono na dwóch wykresach: procentowym i kwotowym.

Wykres nr 11 – procentowe zestawienie opłat uiszczanych przez wszystkich ISP w Polsce w województwach



Kwotowo, opłaty w rozbiu na dwie grupy przedsiębiorców telekomunikacyjnych kształtują się następująco:

Wykres nr 12 – kwotowe zestawienie opłat uiszczanych przez wszystkich ISP w Polsce w województwach



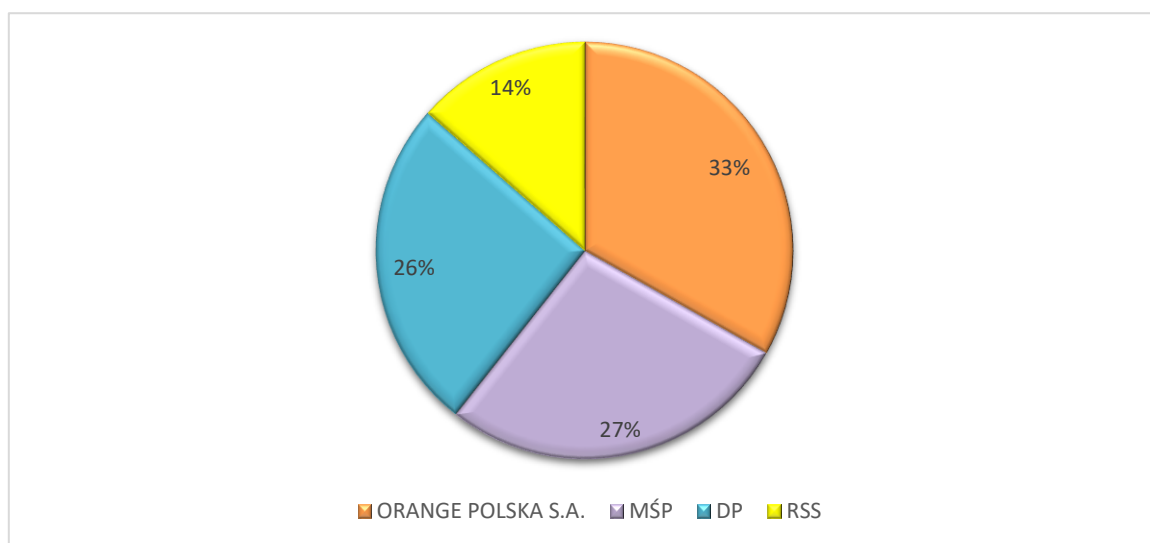
4. Struktura opłat łącznie – drogi gminne, powiatowe i wojewódzkie

Dla zobrazowania całościowych wpływów poniżej umieszczono podsumowanie wpływów z tytułu zajęcia pasa drogowego do wszystkich zarządców dróg publicznych w kraju, którzy odpowiedzieli na wniosek i podali dane²². Łączna kontrybucja ISP z tego tytułu wynosi **51.197.154,14 zł**. Kwota ta była należna za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia w nim urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej za 2022 rok z góry, tj. do dnia 15 stycznia 2022 roku, na podstawie obowiązujących decyzji administracyjnych wydanych przez właściwego zarządcę dróg na podstawie art. 40 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2 UDP. Biorąc pod uwagę, że dane pozyskano z 81% wszystkich zarządców w kraju, można szacować, że łączne dochody JST z tytułu opłat za zajęcie pasów drogowych uiszczanych przez ISP w 2022 roku wynoszą **63.206.315 zł**.

Schemat uiszczanych opłat wedle danych zebranych, a nie szacowanych, podzielono na dwa wykresy: procentowy i kwotowy.

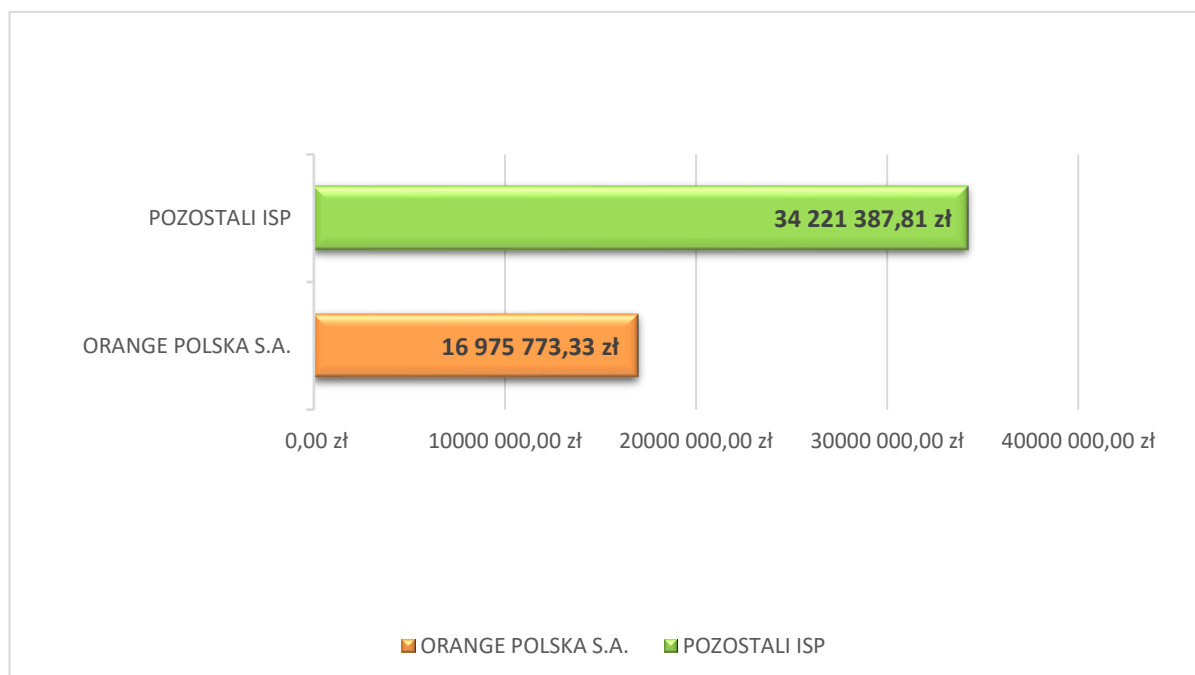
²² Dla przypomnienia, jest to 81% wszystkich zarządców.

Wykres nr 13 – procentowe zestawienie opłat uiszczanych przez wszystkich ISP w Polsce w gminach, powiatach i województwach

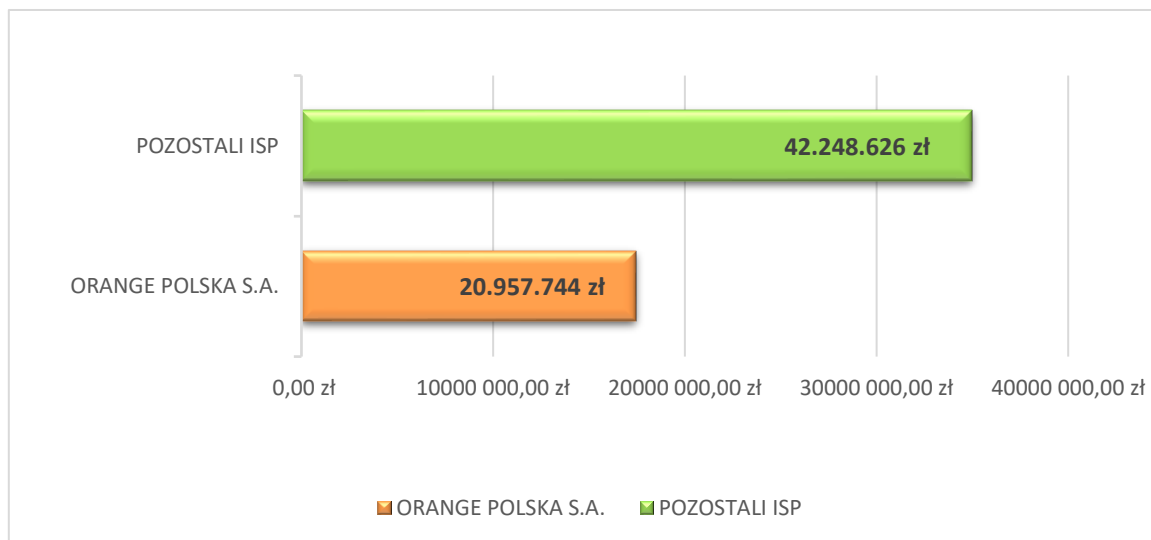


Kwotowo, opłaty w rozbiu na dwie grupy przedsiębiorców telekomunikacyjnych kształtują się następująco:

Wykres nr 14 – kwotowe zestawienie opłat uiszczanych przez OPL w stosunku do pozostałych przedsiębiorców telekomunikacyjnych, to jest MŚP, DP i RSS.



Gdyby przyjąć do wyliczeń dane szacowane²³, wówczas wynik byłby następujący:



²³ tj. 63.206.307 zł.



Rozdział V. – Analiza uzyskanych danych w zakresie Podatku

Rozdział V. – Analiza uzyskanych danych w zakresie Podatku

1. Uwagi ogólne

Dyskusja o nowym modelu poboru czy wyliczenia Podatku wymagała w ocenie KIKE odpytania Organów podatkowych o skalę wpływów z tytułu Podatku, jaki deklarują i wpłacają im ISP. Celem, jaki w tym zakresie przyświeca Izbie, jest zachowanie równowagi i wyważenie interesów tak JST, które z Podatku czerpią dochody jak i ISP, dla których Podatek stanowi obciążenie w bieżącej działalności i co wydaje się być oczywiste, stanowi barierę w realizacji przynajmniej części inwestycji telekomunikacyjnych. Ma to miejsce w szczególności tam, gdzie występuje niskie nasycenie zabudową mieszkaniową, czy niska podaż infrastruktury technicznej²⁴, która mogłaby być wykorzystana do inwestycji telekomunikacyjnych.

Ten ostatni aspekt tylko pozornie może wydawać się być wyłącznie problemem ISP. Wykluczone cyfrowo obszary, bez szybkich sieci telekomunikacyjnych to rejony, w których nie będzie rozwijał się przemysł, nie będzie zainteresowania ze strony inwestorów, wreszcie nie będzie to obszar atrakcyjny dla mieszkańców, dla których dostęp do usług społeczeństwa informacyjnego jest dziś jedną z kluczowych potrzeb życia bieżącego, co potwierdziła tylko pandemia Covid-19. A braki w tym zakresie, to już problem nie tylko ISP, ale przede wszystkich „lokalnych włodarzy” i reprezentowanych przez nich JST.

Z tego względu dyskusja o zmianach w zakresie poboru Podatku powinna zmierzać do osiągnięcia rozwiązań kompromisowych, w których dotychczasowe dochody JST w tym zakresie zostaną zachowane lub tylko pozornie obniżone. Obniżenie kwoty tej daniny lub zmiana modelu jej wyliczania, która wyeliminuje podniesiony we Wstępie Raportu irracjonalny sposób wyliczenia podstawy opodatkowania, spowoduje, że „zaoszczędzone” przez ISP środki będą reinwestowane (i przez to tworzone będą nowe „przedmioty opodatkowania”) lub w ogóle stanowić to będzie asumpt do inwestowania tam, gdzie zakładany koszt utrzymania powoduje, że budować się nie opłaca, o czym „boleśnie” przekonały się niektóre RSS. Dodatkowo ewentualne „ubytki” w deklarowanej kwocie Podatku mogą być rekompensowane wpływami z tytułu opłat za zajęcie pasa drogowego w razie, gdy ustawodawca zdecyduje się podjąć interwencję, by nierówności w poborze tej opłaty wyrównać (o czym była mowa we wcześniejszej części Raportu).

2. Zastrzeżenia dotyczące pozyskiwania danych

Dla przypomnienia, we wniosku o udostępnienie informacji publicznej poproszono JST (gminy) o wskazanie: *łącznie wysokości należnego za 2022 rok podatku od nieruchomości w części dotyczącej budowli lub ich części, związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3) UPOI, a wynikającej z deklaracji złożonych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych, o których mowa w pkt 1, na podstawie art. 6 ust.*

²⁴ Jak np. kanalizacja teletechniczna, słupy elektroenergetyczne/telekomunikacyjne itp.

9 powołanej ustawy lub wydanych wobec nich decyzji administracyjnych zgodnie z art. 6 ust. 7 w związku z art. 6 ust. 6 UPOL.

Odnosnie do niektórych odpowiedzi, jakie udzieliły ISP, zachodziła potrzeba przeprowadzenia dodatkowych wywiadów i konsultacji doprecyzowujących udzielone odpowiedzi, które nasuwały wątpliwość i podejrzenie, że w podanych dochodach ujęto wszystkie wpływy z podatku od budowli, a nie tylko od budowli telekomunikacyjnych lub zaraportowano dochody od podatników, którzy nie są przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi *sensu stricte*²⁵ i deklarują do podatku budowlę, które nie są budowlami telekomunikacyjnymi. Odpowiedzi, które były niejasne, a nasuwały uzasadnioną wątpliwość co do tego, czy podawane kwoty nie dotyczyły np. infrastruktury energetycznej zlokalizowanej w pasach drogowych, a wątpliwości nie udało się usunąć w ramach wywiadu, nie brano pod uwagę do wyliczenia sumy wpływów z tytułu Podatku. Jak pokazują wyniki badań omówione w dalszej części Raportu, odsetek ten nie jest jednak duży i sięga ok. 6% wszystkich udzielonych odpowiedzi.

Zasadniczym bowiem problemem z jakim zmierzili się autorzy Raportu było zebranie danych, które nie są w prosty sposób agregowane przez JST. Trudność ta wynikała po pierwsze z tego, że obowiązujące formularze²⁶ na podatek od nieruchomości nie różnicują budowli na budowle telekomunikacyjne i inne budowle, w konsekwencji podatnicy deklarują wszystkie budowle, jakie posiadają, a Organy deklarowanej kwoty podstawy opodatkowania nie przypisują do poszczególnych budowli. Po drugie, problemu nie rozwiązywało zapytanie wyłącznie o deklaracje składane przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych wpisanych do RPT, albowiem po pierwsze, w RPT figurują także podmioty, dla których działalność telekomunikacyjna stanowi działalność marginalną lub tylko deklarowaną, a po drugie, w składanych deklaracjach do JST nie ma rubryki, w której podmiot deklaruje, że jest ISP wpisanym do RPT. Po trzecie wreszcie, zadania nie ułatwiało to, że kwoty deklarowanej/uiszczanej daniny stanowią tajemnicę skarbową jeśli dane odnoszą do konkretnego przedsiębiorcy, a nie do zbiorczej kwoty, jaka do JST wpływa z tytułu Podatku.

Tym samym, pytanie nr 3 tj. pytanie o Podatek deklarowany przez ISP musiało być powiązane z pytaniami nr 1 i 2, które odnosiło się do przedsiębiorców telekomunikacyjnych, jako tych wprost wskazywanych przez JST, którzy ponoszą opłaty z tytułu zajęcia pasa drogowego, posiadając tam infrastrukturę telekomunikacyjną, a nie inną infrastrukturę. Takie skonstruowanie pytań pozwalało większości JST zrozumieć ich istotę i odpowiedzieć w zakresie zadanych pytań dot. Podatku tak, by nie naruszając tajemnicy skarbowej podawana kwota w istocie dotyczyła Podatku od budowli telekomunikacyjnych, a nie innych budowli. Wobec tego, odpowiedzi na pytanie nr 3 w większości wprost wskazywały, że chodzi o przedsiębiorców telekomunikacyjnych²⁷ posiadających budowle telekomunikacyjne

²⁵ Chodzi o podmioty, które co prawda formalnie są wpisane do rejestru prowadzonego przez Prezesa UKE, ale działalność telekomunikacyjna stanowi margines ich działalności zasadniczej, a składane deklaracje na Podatek obejmują infrastrukturę (budowle) związane z ich główną działalnością, a nie z działalnością telekomunikacyjną np. Energa-Operator S.A., Polska Spółka Gazownictwa S.A., PGE Dystrybucja S.A.

²⁶ Zob. <https://www.podatki.gov.pl/podatki-i-opłaty-lokalne/formularze/>

²⁷ Nazywanych w Raporcie roboczo jako przedsiębiorców telekomunikacyjnych *sensu stricte*

(infrastrukturę telekomunikacyjną) lub ISP konkretnie wskazanych, ale bez deklarowanych przez nich indywidualnie kwot (dane podawano zbiorczo).

Autorzy Raportu oraz KIKE mają jednocześnie świadomość tego, że wskazanie danych w powyższy sposób wielokrotnie wymagało dodatkowej pracy ze strony osób odpowiedzialnych za wygenerowanie odpowiedzi po stronie JST, za co serdecznie im dziękują. Dzięki temu udało się jednak zebrać dane, które w możliwie najpełniejszym stopniu oddają rzeczywiste dochody JST z tytułu Podatku od ISP, co powinno przysłużyć się w efektywniejszej i rzeczowej rozmowie o zmianie modelu poboru tej daniny.

Opisany powyżej problem badawczy zauważył choćby łódzki magistrat, który w odpowiedzi na przesłane pytania napisał:

W świetle art. 2 pkt 27 ustawy z dnia 16 lipca 2014 r. Prawo telekomunikacyjne przedsiębiorca telekomunikacyjny to przedsiębiorca lub inny podmiot uprawniony do wykonywania działalności gospodarczej na podstawie odrębnych przepisów, który wykonuje działalność gospodarczą polegającą na dostarczaniu sieci telekomunikacyjnych, świadczeniu usług towarzyszących lub świadczeniu usług telekomunikacyjnych, przy czym przedsiębiorca telekomunikacyjny, uprawniony do:

- a) świadczenia usług telekomunikacyjnych (zwany dostawcą usług),*
- b) dostarczania publicznych sieci telekomunikacyjnych lub świadczenia usług towarzyszących (zwany operatorem).*

Na podstawie art. 10 ust. 1 i 2 ww. ustawy podmioty prowadzące działalność telekomunikacyjną podlegają wpisowi do Rejestru Przedsiębiorców Telekomunikacyjnych, prowadzonego przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

Rejestr Przedsiębiorców Telekomunikacyjnych, udostępniony na stronie Urzędu Komunikacji Elektronicznej (<https://bip.uke.gov.pl/rpt/>), obejmuje ok. 3.950 podmiotów, zarówno tych, dla których przedmiotem podstawowej działalności jest działalność telekomunikacyjna, jak również szereg podmiotów, w przypadku których działalność telekomunikacyjna stanowi jedynie działalność dodatkową.

Prezydent Miasta Łodzi nie gromadzi informacji o rodzaju działalności gospodarczej prowadzonej przez poszczególnych podatników opodatkowanych podatkiem od nieruchomości. Obowiązujące przepisy prawa nie nakładają na organy podatkowe takiego obowiązku, co więcej nakazują gromadzenie jedynie informacji niezbędnych do obsługi podatku od nieruchomości, których zakres wynika z formularza informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych (IN-1) oraz formularza deklaracji na podatek od nieruchomości (DN-1), określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 maja 2019 r. (Dz.U. poz. 1104).

Z uwagi na bardzo dużą liczbę podmiotów wpisanych do Rejestru Przedsiębiorców Telekomunikacyjnych (ok. 3.950), brak jest możliwości kompleksowej weryfikacji, które spośród tych podmiotów są podatnikami podatku od nieruchomości na terenie Łodzi oraz jakie budowle wykazują do opodatkowania w informacjach i deklaracjach podatkowych. Dodatkowo w informacjach o nieruchomościach i obiektach budowlanych (IN-1) i wydanych na ich podstawie decyzjach oraz w deklaracjach na podatek od nieruchomości (DN-1) wykazywana jest łączna wartość budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez wskazywania kwoty podatku dla poszczególnych budowli. Część podmiotów deklaruje budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, wśród których występują nie tylko budowle telekomunikacyjne, ale również wszelkie inne budowle podlegające opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości na mocy art. 2 ust. 1 pkt 3 i art. 1a ust. 1 pkt 2 ustawy z 12 stycznia 1991 r.

o opłatach i podatkach lokalnych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 z późn. zm.) w związku z art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 z późn. zm.).

Jednakże w wyniku analizy opodatkowania podatkiem od nieruchomości podmiotów powszechnie znanych jako przedsiębiorcy telekomunikacyjni, Wydział Finansowy w Departamencie Finansów Publicznych UMŁ ustalił, że kwota podatku od nieruchomości w części dotyczącej budowli telekomunikacyjnych wynosi (...) ²⁸.

Mimo opisanego powyżej problemu, udało się zebrać dane z ponad **76%** gmin w kraju, czego efektem są poniższe informacje i analizy.

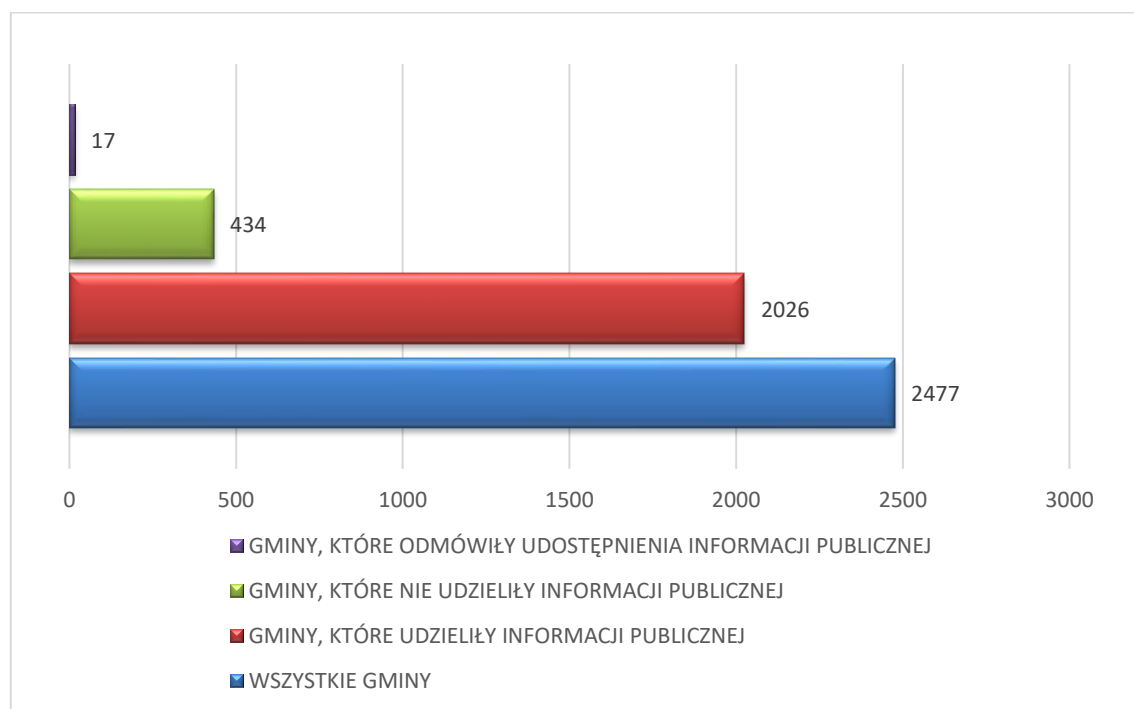
3. Prezentacja i analiza danych z badania

1. Ogólne dane

Zapytanie w zakresie należności podatkowych skierowane zostało do 2477 podmiotów-Organów wykonawczych gmin, którymi są (w zależności od rodzaju gminy): wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Większość z nich udzieliła wyczerpującej odpowiedzi na zadane im pytanie.

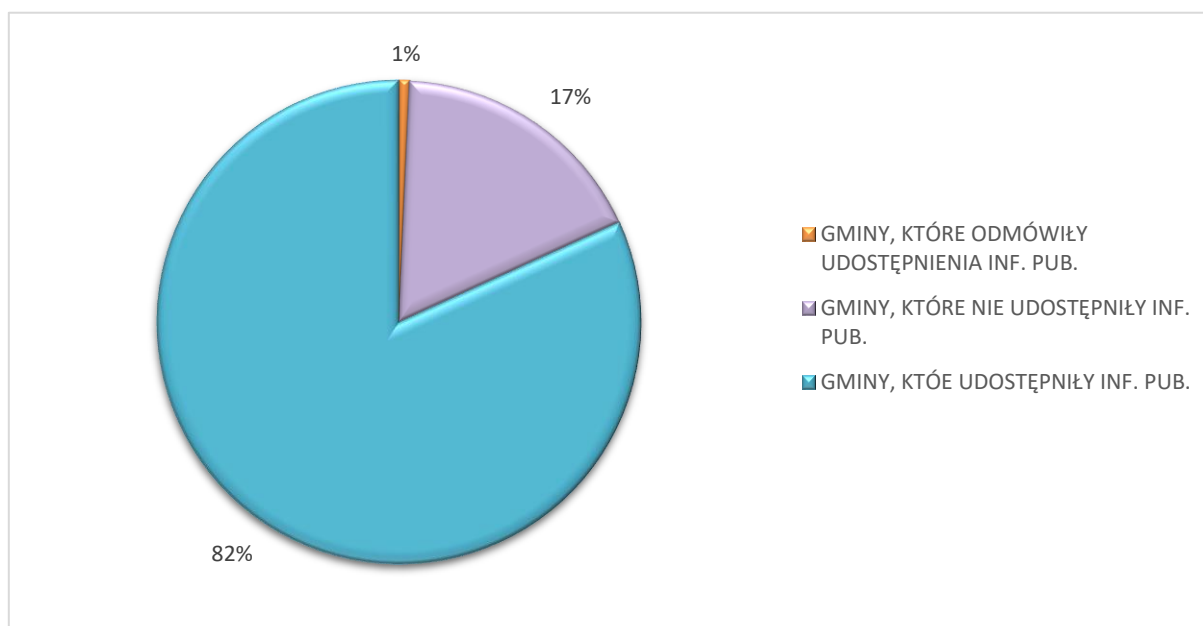
Zakres udzielonych odpowiedzi przedstawia poniższy wykres.

Wykres nr 15 – Ogólna struktura odpowiedzi w zakresie Podatku (liczbowo)



²⁸ Pismo Urzędu Miasta Łodzi, Departamentu Strategii i Rozwoju z 12.07.2022, nr DSR-ZPr-V.1431.52.2022.

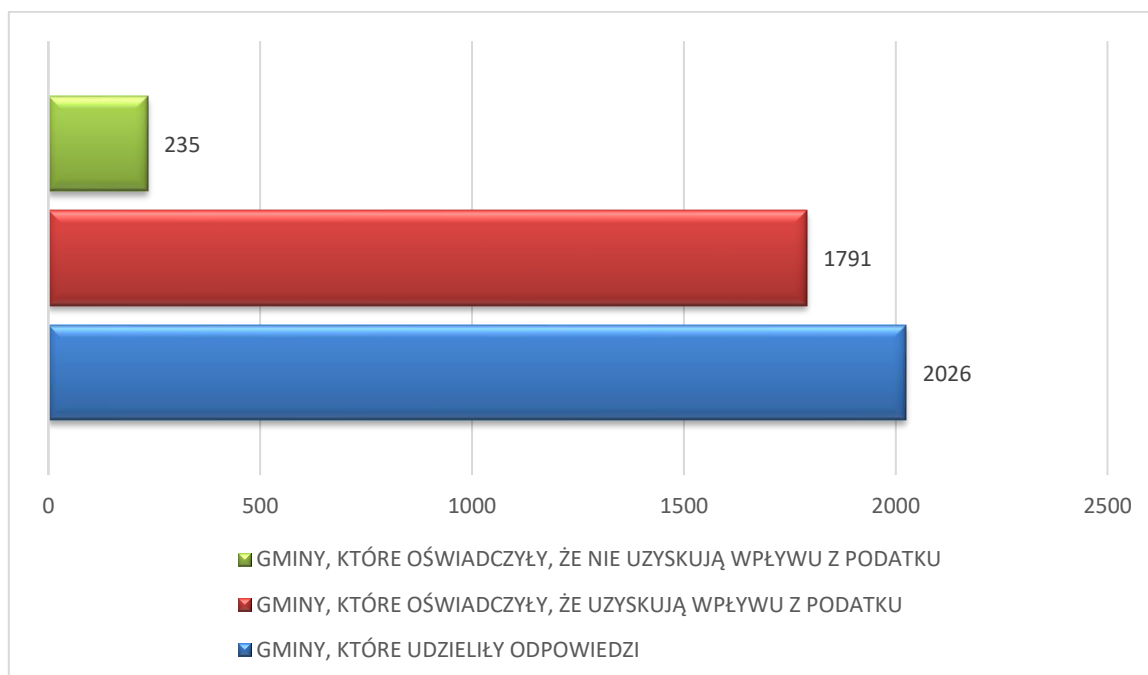
Wykres nr 16 – Ogólna struktura odpowiedzi w zakresie Podatku (procentowo)



Zgodnie z danymi przedstawionymi na wykresie, odpowiedzi na wniosek o udostępnienie informacji publicznej udzieliło 2026 podmiotów, co daje **82 %** wszystkich respondentów.

Spośród JST, które udzieliły odpowiedzi, tylko nieznaczna ich część nie notuje wpływów z tytułu Podatku. Uzyskane dane w tym zakresie przedstawia poniższy wykres.

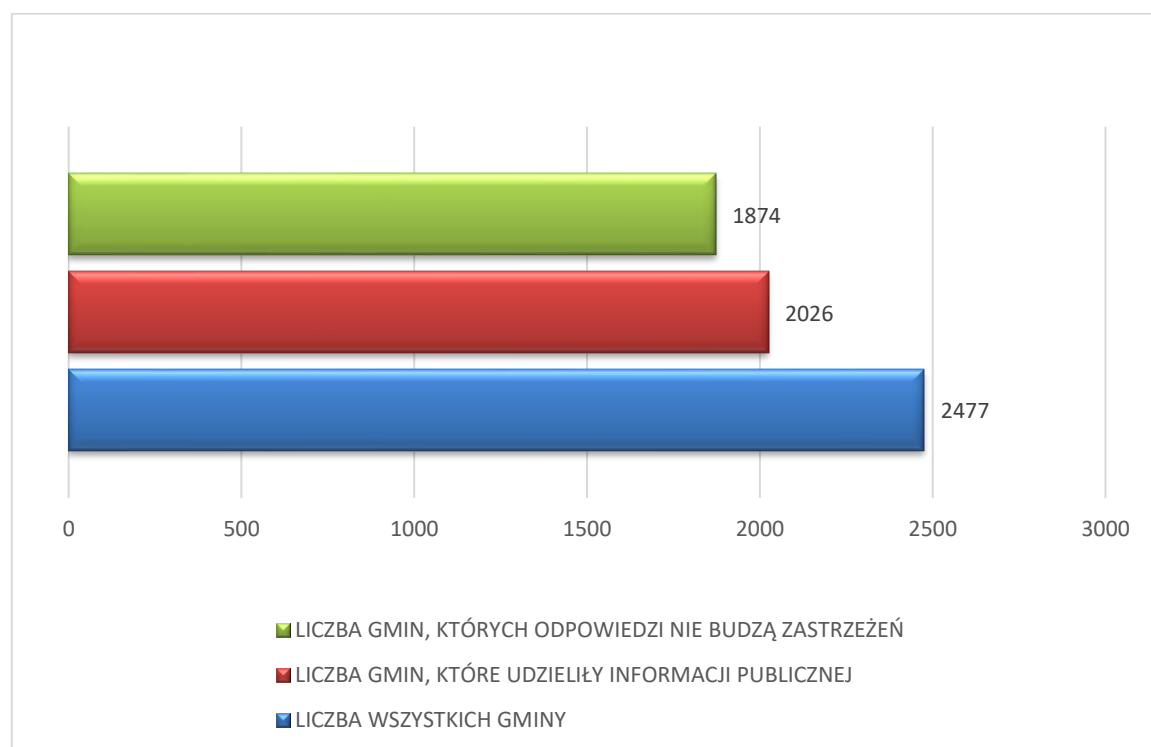
Wykres nr 17 – Liczba JST, które uzyskują dochody z tytułu Podatku



Spośród gmin, które udostępniły dane, 11,5 % stanowią te, które wykazały, że nie uzyskują dochodów z tytułu Podatku (235 gmin). Przykładowo, dochodów z Podatku nie osiągają gminy wiejskie: Pacanów, Olszanica, Nowy Kawęczyn, Moszczenica, Mińsk Mazowiecki, Marcinowice, Łubianka, Lutowiska, Krzyżanowice, Koszęcin, Brzozów.

Jak sygnalizowano już wcześniej, w podsumowaniu wyników badań część odpowiedzi nie mogła być uwzględniona (zob. pkt 2 Rozdziału V). Zebrane dane, obrazujące liczbę odpowiedzi wątpliwych, które nie mogły zostać uwzględnione w badaniach oraz liczbę odpowiedzi ostatecznie uwzględnionych w wynikach badań przedstawiają poniższe wykresy.

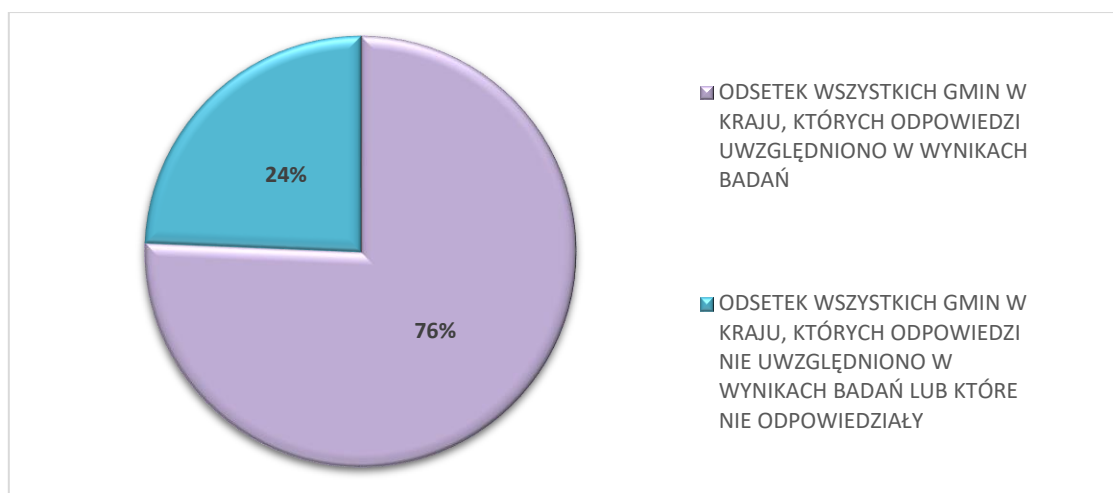
Wykres nr 18 – Struktura odpowiedzi uwzględnionych w wynikach badania (liczbowo)



Jak wynika z powyższych danych, spośród łącznej liczby gmin (2477), ostatecznie w wynikach badań uwzględniono dane z 1874 jednostek, co stanowi **76%** wszystkich gmin w kraju.

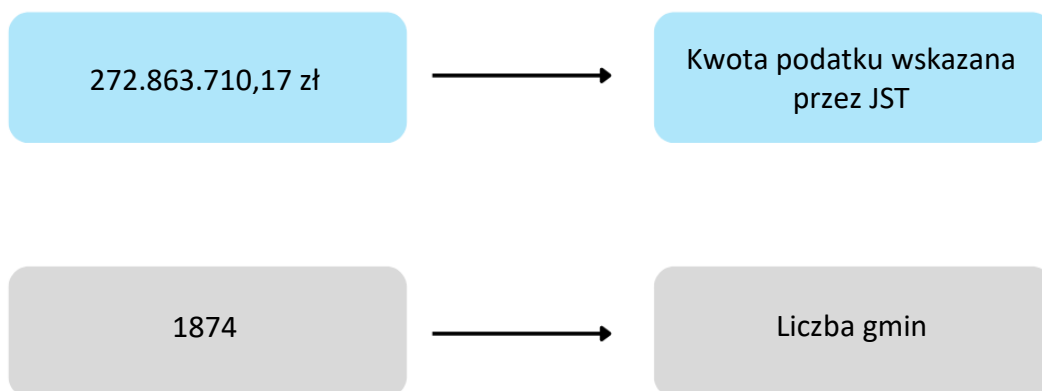


Wykres nr 19 – Struktura odpowiedzi uwzględnionych w wynikach badania (procentowo)

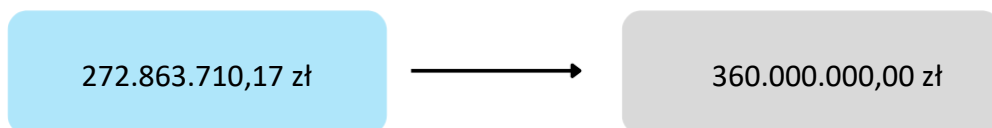


2. Wyniki badania – dochody z tytułu Podatku

Zgodnie z uzyskanymi danymi, łączna kwota należnego za 2022 rok podatku od nieruchomości w części dotyczącej budowli lub ich części, związanych z prowadzeniem telekomunikacyjnej działalności gospodarczej, wynikająca z deklaracji złożonych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych wynosi **272.863.710,17 zł**. Dane te obejmują wyniki z **76%** gmin w kraju. Jest to jednocześnie kwota o ok. 78 mln złotych wyższa aniżeli kwota, jaką w jego badaniu uzyskał Prezes UKE, przy czym trzeba dodać, że jego badanie obejmowało „drugą stronę rynku” tj. ISP, a próba badawcza dobrana została w oparciu o dane pozyskane z SIIS.



Biorąc pod uwagę powyższe, można zatem szacować, że łączne dochody wszystkich gmin w kraju z tytułu Podatku w 2022 roku wahają się w przedziale pomiędzy **272.863.710 zł** a **360.000.000 zł²⁹**.



²⁹ Gdyby przyjąć dane ze 100% gmin i założyć, że wpływy z Podatku dla pozostałych gmin, które nie odpowiedziały/których odpowiedzi nie wzięto pod uwagę będą na poziomie podobnym jak w gminach, których odpowiedzi uwzględniono w wynikach badania.



Rozdział VI. – Podsumowanie, rekomendacje

Rozdział VI. – Podsumowanie, rekomendacje

1. Wnioski dotyczące dochodów JST z tytułu opłat za zajęcie pasów drogowych

Jak wykazano w Raporcie, słuszna okazuje się teza, wedle której obowiązek uiszczania opłat za zajęcie pasa drogowego nie obciąża wszystkich ISP w sposób równy. Opłaty nie są ponoszone za wszystkie urządzenia znajdujące się w pasach drogowych, co wynika przede wszystkim z ustawowego zwolnienia z obowiązku uzyskiwania decyzji na umieszczenie infrastruktury wybudowanej w pasach dróg przed wejściem w życie UDP, a także z braku objęcia opłatami urządzeń telekomunikacyjnych posadowionych w pasach do 31 grudnia 1998 r. Podmiotem, który w największym stopniu korzysta z okoliczności „rezygnacji” ustawodawcy z poboru opłat za zajęcie pasa drogowego jest OPL, natomiast istotą „pokrzywdzenia” ISP realizujących inwestycje w latach 2003-2019 jest fakt, iż w tym okresie maksymalne stawki za umieszczenie urządzeń w pasach były najwyższe.

Potwierdzają to zebrane dane. OPL ponosi odpowiednio: 35 % opłat za zajęcie pasa dróg gminnych, 32% opłat za zajęcie pasa dróg powiatowych oraz 35% za zajęcia pasa dróg wojewódzkich, będąc jednocześnie w powszechnym przekonaniu największym dysponentem infrastruktury telekomunikacyjnej w kraju³⁰. Mając na uwadze, iż OPL jest podmiotem posiadającym największy udział w rynku kanalizacji kablowej³¹, na szczególną uwagę zasługuje procentowe zestawienie opłat uiszczanych przez wszystkich ISP w Polsce w gminach, powiatach i województwach. OPL uiszcza jedynie 33% opłat w skali kraju, podczas gdy przedsiębiorcy z sektora MŚP tylko o 5% mniej, tj. 28%.

Uprzywilejowanie OPL stanowi wypadkową dwóch okoliczności:

- ❖ OPL, jako następca prawny TP, będącej przez wiele lat monopolistą w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych, jest właścicielem infrastruktury telekomunikacyjnej, należącej do jej poprzednika prawnego, w tym umieszczonej w pasach drogowych kanalizacji kablowej Ø 110 mm;
- ❖ aktualnego brzmienia art. 38 ust. 1 i 2 UDP, który stanowi, iż infrastruktura telekomunikacyjna istniejąca w pasie drogowym w chwili wejścia w życie UDP może

³⁰ Przedmiotem badania nie było stworzenie rankingu ISP, opartego na kryterium liczby m² powierzchni pasa drogowego zajętego przez infrastrukturę telekomunikacyjną należącą do poszczególnych ISP, nie było przedmiotem Raportu pozyskanie konkretnych danych na temat powierzchni rzutu poziomego urządzeń telekomunikacyjnych posadowionych w pasach, deklarowanej przez poszczególne grupy ISP. Niemniej jednak, przyjmuje się, iż z uwagi historię OPL i jej poprzednika (TP S.A.), sięgającą czasu, kiedy była ona niekwestionowanym monopolistą na rynku, spółka ta jest podmiotem, który nadal dysponuje największą bazą infrastruktury telekomunikacyjnej w kraju. Źródłem tych szacunków mogą być dane zgromadzone w bazach SIIS, których dysponentem pozostaje Prezes UKE.

³¹ Patrz: uzasadnienie Decyzji Prezesa UKE z dnia 11 września 2018 r. znak: DHRT.WIT.6082.1.2017.97.

pozostać w dotychczasowym stanie, a decyzja zarządcy drogi wymagana jest wyłącznie w przypadku jej przebudowy, czy też remontu³².

Skoro zatem zlokalizowana w pasach drogowych infrastruktura TP, którą OPL przejął jako następca prawny, została tam umieszczona przed wejściem w życie UDP oraz w pierwszych 13 latach jej obowiązywania, to obecnie OPL może skutecznie obniżyć koszty eksploatacji swojej infrastruktury, zyskując tym samym nieuzasadnioną przewagę konkurencyjną.

Z kolei czynnikami pogłębiającymi nierówności na rynku są uchylenie art. 40f UDP, zobowiązującego JST do zmiany z urzędu wydanych decyzji w przypadku obniżenia stawek oraz wyłączenie możliwości zastosowania art. 155 KPA do zmiany indywidualnych decyzji ustalających te opłaty. Warto przypomnieć, że powyższe okoliczności uniemożliwiają obniżenie opłat uiszczanych na podstawie decyzji wydanych w okresie, gdy stawki były najwyższe (do 200,00 zł za m² zajętego pasa)³³.

Istota nierówności w obecnym modelu opłaty za umieszczenie urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej w pasach dróg publicznych tkwi *de facto* w domniemaniu³⁴, pozaustawowym zwolnieniu z tej opłaty o charakterze przedmiotowym. Kryterium decydującym o uprzywilejowaniu jest tu bowiem czas prowadzenia inwestycji w połączeniu z ustawowym wyłączeniem możliwości aktualizacji stawek opłat ustalonych w indywidualnych decyzjach na umieszczenie.

W tym miejscu należy odnieść się do charakteru opłaty z tytułu zajęcia pasa drogowego. Art. 217 Konstytucji określa ją jako *daninę publiczną*, z kolei art. 60 pkt 7 UFP zalicza ją do kategorii *niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym*, które są ponoszone na rzecz ściśle określonych, zdefiniowanych ustawowo podmiotów (JST), w ściśle określonej sytuacji, tj. w razie zajęcia pasa drogowego. Wszelkie zaś daniny publiczne powinny być nakładane zgodnie z fundamentalną zasadą sprawiedliwości, która wyraża się w nakładaniu takiego samego obciążenia na podmioty znajdujące się w takiej samej sytuacji. Zasada sprawiedliwości w nakładaniu danin publicznych, w tym opłaty za umieszczenie urządzeń w pasie drogowym powinna być realizowana przez powszechny i równy system

³² Niewskazanie wprost w treści przepisu art. 38 ust. 2 UDP słowa „modernizacja”, prowadzi do powstania problemów interpretacyjnych oraz jest przyczyną unikania obowiązku uzyskiwania zgody zarządcy drogi na umieszczenie oraz uiszczania opłat. Określając prace wykonywane przy istniejącej infrastrukturze „modernizację” – unika się obowiązku uiszczania opłat.

³³ W szczególności problem ten dotyczy sektora MŚP, który był znaczącym beneficjentem dotacji z UE w latach 2007 – 2013, realizującym projekty infrastrukturalne w ramach działania 8.4 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka.

³⁴ Zgodnie z brzmieniem art. 217 Konstytucji, określanie kategorii podmiotów zwolnionych z obowiązku ponoszenia daniny publicznej następuje w drodze ustawy. UDP nie zawiera żadnego przepisu określającego kategorię podmiotów zwolnionych z ponoszenia opłaty za zajęcia pasa, a także nie reguluje zasad przyznawania ulg w tej opłacie. Do zaniechania poboru opłaty za zajęcie pasa oraz do „zamrożenia” opłat (wyznaczonych w oparciu o stawkę maksymalną 200 zł) określonych w decyzjach indywidualnych dochodzi wskutek uwarunkowań prawno-historycznych opisanych w Rozdziale I.

poboru. Skala nierówności pomiędzy ISP, potwierdzona zebranymi danymi dowodzi, iż obecny kształt regulacji stanowi odstępstwo do zasady powszechności opłaty.

Zdaniem KIKE, przywrócenie równowagi pomiędzy wszystkimi uczestnikami rynku powinno nastąpić, co najmniej poprzez działania doraźne polegające na:

- ❖ przywróceniu obowiązywania art. 40f UDP, tj. poprzez ponowne wprowadzenie obowiązku dokonywania zmiany indywidualnych decyzji na umieszczenie infrastruktury w pasie drogowym z urzędu w razie obniżenia stawek opłat uchwałą organu stanowiącego JST. Stanowiłoby to przełamanie obowiązującej obecnie zasady, zgodnie z którą, zastosowanie nowych, niższych stawek może nastąpić wyłącznie dla nowych inwestycji,
- ❖ uchyleniu zakazu stosowania art. 155 KPA dla zmiany ostatecznych decyzji wydanych w przedmiocie umieszczenia infrastruktury w pasie drogowym, co umożliwi z kolei przywrócenie zasady sprawiedliwego i równego traktowania wszystkich podmiotów legitymujących się zezwoleniem na umieszczenie w pasie drogowym obiektów i urządzeń infrastruktury telekomunikacyjnej, bez względu na to kiedy i pod rządem jakich przepisów dany ISP uzyskał zezwolenie.

Mając na uwadze, iż powyższe działania nie niwelują nierówności pomiędzy ISP umieszczającymi infrastrukturę telekomunikacyjną w pasach drogowych przed 1 stycznia 1999 r., a podmiotami realizującymi inwestycje po tej dacie, Izba proponuje rozpoczęcie dyskusji nad możliwością wprowadzenia nowej kategorii zajęcia pasa drogowego, powodującego konieczność uiszczenia opłaty, opierającej się na kryterium posiadania infrastruktury w pasie drogowym, bez względu na to kiedy inwestycja została zakończona. Zdaniem KIKE, tylko podjęcie radykalnych działań zmierzających do całkowitego przemodelowania przesłanek warunkujących powstanie obowiązku uiszczenia opłaty spowoduje przywrócenie równości pomiędzy różnymi uczestnikami rynku.

Izba zdaje sobie sprawę, iż proponowane rozwiązanie miałoby charakter rewolucyjny, gdyż wiązałoby się z koniecznością stwierdzenia wygaśnięcia wszystkich decyzji administracyjnych wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 UDP. Niemniej jednak, już obecny kształt art. 141¹. § 1 KPA pozwala organom pierwszej instancji na stwierdzenie wygaśnięcia decyzji, jeżeli ta stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa.

Masowa aktualizacja wydanych do tej pory zezwoleń na umieszczenie infrastruktury technicznej w pasach drogowych wymagałaby także wprowadzenia odpowiednich przepisów przejściowych, w tym nakładających obowiązek złożenia odpowiednich, uproszczonych deklaracji zarówno przez tych ISP, którym decyzje zostaną wygaszone, jak i przez tych ISP, którzy do tej pory korzystali z możliwości pozostawiania w pasach drogowych bez konieczności uzyskiwania zezwolenia, przy jednoczesnym poszanowaniu zasady odpowiedniego *vacatio legis*, jako elementu zasady ochrony zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Samo bowiem podjęcie działań określonych powyżej jako doraźne, nie wyeliminuje stwierdzonych badaniem nierówności pomiędzy różnymi graczami na rynku.

Izba wyraża przekonanie, że wraz z rozpoczęciem dyskusji na temat możliwości wdrożenia rozwiązań zmierzających do aktualizacji wszystkich wydanych dotychczas zezwoleń, możliwe jest jednocześnie obniżenie dotychczasowej, maksymalnej stawki za zajęcie pasa drogowego (poniżej 20 zł), bez uszczerbku dla budżetów JST. Zdaniem KIKE, rozwiązanie skutkujące obowiązkiem uiszczenia opłaty od wszelkiej infrastruktury telekomunikacyjnej umieszczonej w pasie bez względu na czas realizacji inwestycji, znacząco zwiększy wpływ JST z tego tytułu.

2. Wnioski dotyczące badania dochodów JST z tytułu Podatku

1. Uwagi ogólne

Tak jak wspomniano wcześniej, zasadniczym problemem dla ISP jest określona ustawowo podstawa opodatkowania. Mowa oczywiście o wartości, o której mowa w przepisach o podatkach dochodowych (od osób fizycznych lub od osób prawnych)³⁵, ustalona na 1 stycznia roku podatkowego, stanowiąca podstawę obliczania amortyzacji w tym roku, niepomniejszona o odpisy amortyzacyjne, a w przypadku budowli całkowicie zamortyzowanych - ich wartość z dnia 1 stycznia roku, w którym dokonano ostatniego odpisu amortyzacyjnego.

Istota „dokuczliwości” obciążenia Podatkiem infrastruktury telekomunikacyjnej polega zatem na tym, że jest on należny od podstawy opodatkowania, której wartość przez okres amortyzacji budowli nie ulega zmianie, mimo utraty przez taki środek trwały realnej wartości rynkowej. Często jest tak, że środek taki wymaga wymiany, naprawy, nie ma wartości zbywczej, a sam Podatek jest nadal wyliczany tak, jakby to była budowla nowa. Innymi słowy, wysokość Podatku pozostaje niezmienna przez okres amortyzacji budowli telekomunikacyjnych. Stan ten powoduje istotną barierę przy podejmowaniu decyzji co do budowy nowych sieci, zwłaszcza na obszarach o niskiej intensywności zabudowy, gdzie koszty utrzymania sieci przewyższają przewidywane przychody.

Jak wynika z danych przedstawionych w Raporcie, łączna kwota dochodów JST z tytułu Podatku wynosi **272 863 710,17 zł**, przy czym są to dane z 76% gmin w kraju. Przyjęcie szacunku bazującego na uzyskanych wynikach badania i posiadanych danych oznaczałoby, iż wpływy te kształtują w przedziale pomiędzy **272 863 710 zł** a **360.000.000 zł**, a na pewno nie mniej niż **190.440.073,84 zł**³⁶.

³⁵ Zob. art. 22g ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, gdzie za wartość początkową środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, uważa się m.in. w razie odpłatnego nabycia - cenę ich nabycia (...), w razie wytworzenia we własnym zakresie - koszt wytworzenia, itd.

³⁶ Jak wynika z informacji przekazanej przez UKE, organ ten wezwanie dotyczące wskazania łącznej wysokości poniesionego przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych w rozumieniu PT podatku od nieruchomości w 2021 r., na rzecz każdej z gmin w zakresie, w jakim naliczony został on od budowli (do których zaliczają się również elementy infrastruktury telekomunikacyjnej liniowej), skierował do 692 ISP, odpowiedzi udzieliło 588 ISP, zob. pismo UKE znak DSA.WZD.0143.2.2022.

Uwzględniając przyświecającą KIKE i wyartykułowaną tu ideę, by dyskusję o zmianach w zakresie poboru Podatku prowadzić tak, aby osiągnąć rozwiązanie kompromisowe, w którym dotychczasowe dochody JST nie zostaną w ogóle lub nadmiernie uszczuplone, poniżej zaprezentowano rekomendacje, na podstawie których, taki efekt można próbować osiągnąć. Być może taka dyskusja musi być prowadzona, jeśli sieci telekomunikacyjne mają pokryć obszar całego kraju. Same dotacje (*vide* FERC, KPO) problemu nie rozwiążą, bo barierą okazują się być nie tyle koszty budowy sieci, co także (a może przede wszystkim) koszty ich utrzymania.

Pamiętać należy, że budowa infrastruktury telekomunikacyjnej stanowi realizację celu publicznego z zakresu łączności publicznej, który to cel powinien być realizowany przez JST. Poprzez realizację infrastruktury telekomunikacyjnej przez „prywatne” podmioty, następuje zatem „odciążenie” strony publicznej od realizacji jej ustawowych obowiązków. Zlikwidowanie barier na rynku usług telekomunikacyjnych, a za taką może być poczytywany obecny kształt poboru Podatku, nie powinno być zatem obojętne dla JST.

2. Proponowane kierunki zmian

Izba postanowiła zaproponować modele i rozwiązania, na bazie których proponuje rozpocząć dyskusję publiczną.

1) Model 1 - Zmiana podstawy opodatkowania

Model ten zakłada zmianę podstawy opodatkowania. W tym przypadku, proponuje się wprowadzenie możliwości pomniejszenia wysokości Podatku o corocznie dokonywane odpisy amortyzacyjne. Proponuje się następującą zmianę przepisu art. 4 ust. 1 pkt 3 UPOL³⁷:

podstawę opodatkowania stanowi dla budowli lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, z zastrzeżeniem ust. 4-6 - wartość, o której mowa w przepisach o podatkach dochodowych, ustalona na dzień 1 stycznia roku podatkowego, stanowiąca podstawę obliczania amortyzacji w tym roku, niepomniejszona o odpisy amortyzacyjne, a w przypadku budowli całkowicie zamortyzowanych - ich wartość z dnia 1 stycznia roku, w którym dokonano ostatniego odpisu amortyzacyjnego. Dla budowli lub ich części, stanowiących infrastrukturę telekomunikacyjną w rozumieniu art. 2 pkt 8 ustawy z 16 lipca 2004 roku Prawo telekomunikacyjne tj. z dnia 23 czerwca 2022 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 1648), wykorzystywaną do działalności telekomunikacyjnej, podstawę opodatkowania stanowi, z zastrzeżeniem ust. 4-6 - wartość, o której mowa w przepisach o podatkach dochodowych, ustalona na dzień 1 stycznia roku podatkowego, stanowiąca podstawę obliczania amortyzacji w tym roku, pomniejszona o odpisy amortyzacyjne dokonane do tego roku, a w przypadku budowli całkowicie zamortyzowanych - ich wartość z dnia 1 stycznia roku, w którym dokonano ostatniego odpisu amortyzacyjnego.

Zgodnie z proponowaną zmianą, podstawą opodatkowania budowli (ale tylko stanowiących infrastrukturę telekomunikacyjną) podatkiem od nieruchomości byłaby wartość, o której mowa w przepisach o podatkach dochodowych (od osób fizycznych lub od osób prawnych),

³⁷ Nowa, proponowana część przepisu zaznaczona kolorem niebieskim.

ustalona na 1 stycznia roku podatkowego, stanowiąca podstawę obliczania amortyzacji w tym roku, pomniejszona o odpisy amortyzacyjne do tego roku. Innymi słowy, chodziłoby o przyjęcie co roku niższej podstawy opodatkowania aż do czasu, gdy budowla telekomunikacyjna ulegnie całkowitemu zamortyzowaniu. Po tym czasie, podstawą opodatkowania byłaby wartość budowli z ostatniego roku, w którym dokonano amortyzacji.

Takie rozwiązanie pozwoliłoby uniknąć paradoksalnej sytuacji, w której mimo upływu czasu i utraty wartości rynkowej infrastruktury telekomunikacyjnej (ulegającej szybkiej „degradacji” technologicznej), opodatkowanie podatkiem od nieruchomości budowli telekomunikacyjnych następuje od ich wartości początkowej, co skrajnie może oznaczać konieczność zapłaty Podatku wyższego niż wartość samej budowli.

Jednocześnie, zaproponowany kształt przepisu modyfikuje generalną podstawę opodatkowania tylko w odniesieniu do budowli stanowiących infrastrukturę telekomunikacyjną i tylko takich budowli, które są wykorzystywane w działalności telekomunikacyjnej. Zatem, zarówno infrastruktura inna niż telekomunikacyjna, a także infrastruktura telekomunikacyjna, ale nie wykorzystywana w działalności telekomunikacyjnej będą opodatkowane wedle reguły ogólnej. Nową regulacją nie byłyby zatem objęte budowle inne niż telekomunikacyjne, a także budowle telekomunikacyjne, ale niewykorzystywane w działalności telekomunikacyjnej.

Przy rozważeniu omawianej propozycji należy wziąć pod uwagę „za i przeciw”:

- ❖ brak byłoby konieczności wprowadzania rewolucyjnych zmian w systemach informatycznych JST, formularzach, procedurach składania deklaracji i poboru Podatku – to, kto jest obowiązany do zapłaty Podatku, nie uległoby zmianie,
- ❖ ISP nie budujący infrastruktury i nie kalkulujący w swoich biznesplanach kosztów Podatku od budowli nie zostaną zaskoczeni nową daniną,
- ❖ podstawa opodatkowania ulegałaby obniżeniu co roku, w miarę utraty rynkowej (i księgowej) wartości budowli, jednak „zaoszczędzone” środki mogłyby być reinwestowane w budowę nowych sieci. Pojawiłby się zatem kolejny, nowy przedmiot opodatkowania, rekompensujący JST ograniczenie wpływu Podatku z powodu obniżenia podstawy opodatkowania budowli istniejących. Dodatkowym wyrównaniem deficytu JST z tytułu Podatku mogłoby być „upowszechnienie” poboru opłaty za zajęcia pasa drogowego od podmiotów, które takich opłat nie ponoszą wobec uwarunkowań prawno-historycznych (o powodach szeroko we wcześniejszej części Raportu – zob. Rozdział I).

2) Model 2 - Podatek liczony od przychodu z działalności telekomunikacyjnej

W modelu 2. podstawę opodatkowania stanowiłby przychód z działalności telekomunikacyjnej ISP, a nie wartość budowli. W istocie doszłoby zatem do zmiany przedmiotu opodatkowania, tzn. nie byłoby opodatkowane posiadanie budowli, ale fakt

prowadzenia działalności telekomunikacyjnej. Względnie, przy utrzymaniu opodatkowania budowli³⁸, irrelevantna dla Podatku byłaby wartość budowli, gdyż podatek byłby wyliczany od przychodu z działalności telekomunikacyjnej, w której takie budowle są wykorzystywane. Konstruując nowy model, należałoby zatem spod obowiązywania UPOL wyłączyć budowle wykorzystywane w działalności telekomunikacyjnej, a zamiast tego podatku, wprowadzić wobec ISP nowy rodzaj opłaty/podatku.

Model ten zakłada zatem zmianę przedmiotu i podstawy opodatkowania, którą byłby przychód z działalności telekomunikacyjnej, raportowany corocznie do Prezesa UKE, a nie wartość budowli. W istocie wyliczenie Podatku byłoby zbliżone do wyliczania opłaty telekomunikacyjnej, o której mowa w art. 183 PT. Jej wysokość ustala się³⁹ jako iloczyn rocznych przychodów z tytułu prowadzenia działalności telekomunikacyjnej przedsiębiorcy telekomunikacyjnego obowiązującego do uiszczenia opłaty i wskaźnika opłaty (tu: stawki Podatku). W założeniach tego rozwiązania występowałaby swego rodzaju solidarność wszystkich przedsiębiorców telekomunikacyjnych w ponoszeniu tej daniny na rzecz JST. Byliby nią bowiem objęci nie tylko ci, którzy posiadają budowle, ale każdy przedsiębiorca telekomunikacyjny, który prowadzi działalność telekomunikacyjną i osiąga przychody.

Ponieważ podstawą opodatkowania w zaproponowanym modelu stanowiłaby kwota przychodów z działalności telekomunikacyjnej, aby obliczyć wysokość należności podatkowej odpowiadającej obecnie osiąganym dochodom JST, jakie wskazano we wcześniejszej części Raportu, należałoby wyliczyć kwotę daniny w sposób podobny do wyliczenia opłaty telekomunikacyjnej tj. poprzez ustalenie iloczynu rocznych przychodów ISP z tytułu prowadzenia działalności telekomunikacyjnej i wskaźnika podatku.

Skoro wykazana wcześniej skala dochodów JST z tytułu Podatku wynosi 272 863 710 zł (a szacunkowo w całym kraju 360.000.000 zł), przychody ISP z działalności telekomunikacyjnej w 2021 roku wedle danych GUS⁴⁰ wyniosły 40.814.000.000 zł, to zapewnienie JST wpływów z Podatku na dotychczasowym poziomie oznaczałoby, że nowa danina powinna mieścić się w przedziale **0,67%** - **0,88%** przychodów z działalności telekomunikacyjnej, co obrazuje poniższy wzór.

$$P = \frac{DJST}{PDT} \times 100$$

- gdzie:

PDT- oznacza roczne przychody z działalności telekomunikacyjnej wszystkich ISP

DJST – oznacza dochody wszystkich JST z Podatku

P – stawka nowej daniny (%)

³⁸ Czyli przedmiotem opodatkowania byłaby nadal budowla.

³⁹ Zob. art. 183 ust. 1a PT.

⁴⁰ Zob. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/transport-i-lacznosc/lacznosc/telekomunikacja-w-2021-roku,2,6.html>

Oznacza to, że przypadająca na każdego ISP w kraju stawka nowej daniny wahałaby się w przedziale 0,67%-0,88% przychodów z jego działalności telekomunikacyjnej.

Oczywiście do rozważenia byłoby w tym modelu opodatkowanie tylko tych ISP, którzy posiadają budowle telekomunikacyjne, jednak istotny problem to rozgraniczenie, od jakiej skali posiadania budowli taka danina byłaby należna. Zachodziłaby tu bowiem duża nierównowaga nie tylko pomiędzy tymi ISP, którzy są operatorami infrastruktury a tymi, którzy mają jej niewiele, ale przede wszystkim między tymi, którzy w ogóle nie posiadają budowli a tymi, którzy posiadają ich znikomą liczbę. Posiadanie bowiem nawet jednej, mało znaczącej budowli telekomunikacyjnej powodowałoby, że Podatkowi ISP by podlegał, mając np. wielokrotnie niższe przychody niż ISP, który budowli nie ma w ogóle.

Tak jak poprzedni model, także i ten ma swoje wady i zalety, które należy wziąć pod uwagę:

- ❖ doszłoby do „wypłaszczenia” daniny, poprzez podział jej całościowego kosztu, jaki wskazano w raporcie, na wszystkich przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Obciążenie nie dotyczyłoby zatem tylko tych, którzy podjęli się trudu budowy infrastruktury;
- ❖ model ten zachęcałby do budowy tam, gdzie obecnie budować się nie opłaca z powodu kosztów utrzymania infrastruktury. Pośrednio koszt ten (obecnego Podatku) ponosiliby solidarnie wszyscy ISP. Dzięki temu, udało by się im jednak dotrzeć z usługami tam, gdzie dziś jest to niemożliwe lub znacznie utrudnione;
- ❖ taki model zachęcałby do inwestycji w nowoczesną (drogą) infrastrukturę telekomunikacyjną, ponieważ podstawą opodatkowania nie byłaby jej wartość;
- ❖ nastąpiłoby uproszczenie systemu poboru daniny i skomplikowanych postępowań podatkowych. Nie byłoby konieczności wykazywania czy obiekt ma lub nie ma przymiotu budowli, w konsekwencji powstaje „uczciwszy” system, w którym w obowiązku podatkowym partycypują wszyscy ISP. Jednocześnie oznaczałoby to większą „szczelność” systemu podatkowego, pod względem większej ściągalności tej daniny niż obecnie Podatku. Inaczej mówiąc, wprowadzono by prostszy system poboru daniny, której wartość zależna byłaby od łatwo weryfikowalnego przychodu z działalności telekomunikacyjnej;
- ❖ danina podzielona jest na większą liczbę podatników, dzięki czemu jest ona niższa, w przeliczeniu na jednego płatnika;
- ❖ należy przypuszczać, że dochody JST z tego tytułu – wobec rozwijającego się i wzrastającego rynku telekomunikacyjnego – stale by wzrastały. Jednocześnie, ewentualna jego zapaść, czy istotne ograniczenie przychodów (co jednak zdaniem autorów jest mało prawdopodobne) ograniczyłoby skalę dokuczliwości dla ISP;
- ❖ wadą jest konieczność zmiany systemu poboru Podatku, w tym systemu dystrybucji uzyskanych środków z podatku pomiędzy wszystkie JST i kryteriów tego podziału. Nie

można wykluczyć rozwiązania, w którym deklaracje podatkowe składał będzie ISP tam, gdzie prowadzi działalność i tam odprowadzał będzie wyliczona daninę. Płatność podatku następowałaby zatem lokalnie – na obszarze, na który ISP prowadzi działalność.

- ❖ gdyby przyjąć model, w którym decydujące jest jednak posiadanie (jakiegokolwiek) budowli, system zachęcałby do współpracy poszczególnych ISP, np. w zakresie zakupu usług od innego operatora, który posiadałby sieć - nie występowałaby potrzeba budowania własnej sieci.





BAZAŃSKI GRABIEC KANCELARIA
Radców Prawnych Spółka Partnerska

itB Legal Bazański, Grabiec
Kancelaria Radców Prawnych
Spółka Partnerska

ul. Graniczna 29/215, 40-017 Katowice,
KRS: 0000419850, NIP: 9542737428

www.itblegal.pl
www.okablowani.pl
www.bezwawadium.pl

sekretariat@itblegal.pl
tel./fax: +48 32 77 45 888



Krajowa Izba Komunikacji
Ethernetowej w Warszawie
ul. Lindleya 16, 02-213 Warszawa
KRS: 0000316678, NIP: 9512270210

www.kike.pl, biuro@kike.pl,
tel.: +48 22 29 28 700,
fax: +48 22 29 28 701