

OPINIA NR 106/2019
PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA
Z DNIA 24.09.2019 r.

w sprawie projektu uchwały w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości budynków lub ich części podłączonych do instalacji fotowoltaicznej, kolektora słonecznego, pompy ciepła, rekuperatora lub gruntowego wymiennika ciepła – druk nr 663.

Na podstawie § 30 ust. 4 pkt 4 Statutu Miasta Krakowa, stanowiącego załącznik do uchwały Nr XLVIII/435/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 kwietnia 1996 roku w sprawie Statutu Miasta Krakowa (tekst jednolity Dz. Urz. Woj. Mał. z 2014 r., poz. 6525 ze zm.) postanawia się, co następuje:

Opiniuje się **negatywnie** projekt uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości budynków lub ich części podłączonych do instalacji fotowoltaicznej, kolektora słonecznego, pompy ciepła, rekuperatora lub gruntowego wymiennika ciepła, wniesiony 17 września 2019 r. przez Klub Radnych Miasta Krakowa „Kraów dla Mieszkańców” – druk nr 663.

UZASADNIENIE

Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych zezwala radzie gminy na wprowadzenie wyłącznie zwolnień przedmiotowych. Zwolnienie podatkowe oznacza definitywne, ostateczne wyłączenie określonych przedmiotów opodatkowania spod obowiązku podatkowego. Biorąc pod uwagę konieczność uzyskiwania przez gminę dochodów w celu realizacji zadań własnych nałożonych przez ustawodawcę należy ocenić skutki wprowadzanej ulgi w wymiarze finansowym (utrata dochodów). Projekt nie zawiera żadnej analizy dochodów utraconych przez gminę w czasie obowiązywania uchwały.

Ponadto należałoby określić cel jej zastosowania oraz pożądany i oczekiwany efekt końcowy. Projekt uchwały nie wskazuje zamierzonego stanu docelowego w zakresie instalowanych OZE, spodziewanego efektu (np. w postaci parametrów czystości powietrza w kolejnych latach obowiązywania uchwały).

Nie zostały również określone w projekcie parametry techniczne określające minimalną potrzebną sprawność instalowanych OZE tj. polskie normy (PN), certyfikaty energetyczne, świadectwa techniczne. Nie wskazano też trybu odbioru i kompetencji osób potwierdzających wykonanie instalacji zgodnie z wymogami technicznymi branży.

Brak określenia warunków technicznych dla odnawialnych źródeł energii (OZE) powoduje, że zwolnieniem objęte zostaną automatycznie wszelkie instalacje określone nominalnie jako OZE, których uruchomienie nie gwarantuje trwałego efektu ekologicznego a weryfikacja zasadności zwolnienia przez organ podatkowy będzie w praktyce niemożliwa.

W Programie Ograniczania Niskiej Emisji (PONE) dla Miasta Krakowa (UCHWAŁA NR CXXI/1918/14 RADY MIASTA KRAKOWA z dnia 5 listopada 2014 r.) **podstawowym wymogiem umożliwiającym pozyskanie dotacji na instalację kolektorów słonecznych i pomp ciepła jest udokumentowanie przeprowadzenia termomodernizacji i osiągnięcia zapotrzebowania na ciepło nieprzekraczającego 80 W/m² (§ 11, pkt. 1a).**

Dotację w ramach PONE przyznaje się do kwoty 900 zł za każdy kW obliczeniowego zapotrzebowania **na ciepło budynku** (lokalu, pomieszczenia) określonego według normy PN-EN 12831 (§ 16 i 18 Uchwały odpowiednio dla osób fiz. i przedsiębiorców) oraz za każdy kW mocy niezbędnej **do przygotowania centralnej ciepłej wody użytkowej**, określonej według normy PN-92/B-01706, przy czym zapotrzebowanie na ciepło nie może przekroczyć 100 W/m² ogrzewanej powierzchni oraz za każdy metr kwadratowy powierzchni apertury – w przypadku zainstalowania kolektora słonecznego. Dotacja zostaje udzielona wyłącznie na dofinansowanie kosztów inwestycyjnych koniecznych do realizacji zadania (§ 5 Uchwały). Dotacja nie może być wykorzystana na (m.in.) dokumentację sporządzaną w ramach przygotowania zadania (projekt budowlany – wykonawczy montaż instalacji), na zadania, których realizacja nie gwarantuje trwałego efektu ekologicznego; na zakup urządzeń grzewczych niestanowiących trwałego wyposażenia mieszkań a także nie może pokrywać wydatków przeznaczonych na ten sam cel finansowanych z innych bezzwrotnych źródeł). Dotacja zostaje udzielona na pokrycie kosztów zakupu i montażu nowego źródła ogrzewania, przy czym źródło to powinno być fabrycznie nowe (nieużywane) i z gwarancją (§ 6 Uchwały). Zgodnie z treścią załączników należy też przedłożyć stosowne faktury i rachunki za nabycie OZE i wykonanie robót.

Przedłożony projekt wg druku nr 663 nie stawia wymogu uprzedniego wykonania audytu energetycznego ani nie określa żadnych warunków technicznych dla instalacji fotowoltaicznej, pomp ciepła, kolektorów słonecznych, rekuperatorów, gruntowych wymienników ciepła, natomiast znacząco rozszerza – w stosunku do PONE – katalog OZE uprawniających do skorzystania ze zwolnienia podatkowego. Oznacza to, że OZE – w myśl przedłożonego projektu – mogą być instalowane w każdym obiekcie, bez uprzedniego audytu energetycznego oraz z wykorzystaniem urządzeń nie spełniających żadnych norm technicznych. Projekt wg druku nr 663 nie stawia również żadnych wymogów w zakresie efektywności (sprawności) zainstalowanego OZE tj. brak wymogów w zakresie uzyskania odpowiedniej wartości kW obliczeniowego zapotrzebowania **na ciepło budynku** oraz za każdy kW mocy niezbędnej **do przygotowania centralnej ciepłej wody użytkowej** (vide – wymogi ws. PONE). Brak jakichkolwiek wymogów oznacza, że podstawą do zwolnienia z podatku od nieruchomości będzie zainstalowanie jakiegokolwiek OZE, również nie spełniającego polskich norm, np. z demontażu, bez gwarancji, w budynkach nie spełniających wymogów termoizolacji przegród budowlanych (brak audytu energetycznego), czyli zwolnienie będzie automatycznie przysługiwać na zadania, których realizacja nie gwarantuje trwałego efektu ekologicznego. Wymóg jednorazowego uruchomienia instalacji OZE (§ 6 Uchwały) jest daleko niewystarczający.

Rolą organu podatkowego będzie – w myśl projektu – coroczne przyjęcie oświadczeń przewidzianych w projekcie bez faktycznej możliwości ich weryfikacji, z uwagi na brak jakichkolwiek wymogów formalnych w zakresie np. warunków technicznych czy też sposobu dokumentowania (brak wymogu przedłożenia faktur). Przykładowo, weryfikacja instalacji np. pompy ciepła czy gruntowego wymiennika ciepła, które to instalacje pozostają w przeważającej części pod ziemią pozostanie poza kompetencją organu podatkowego, a brak wymogów formalnych, np. takich jak w uchwale w sprawie PONE (faktury na zakup, instalację, protokoły odbioru, gwarancje itp.) uniemożliwi weryfikację zasadności zastosowania zwolnienia.

Kolejnym zagadnieniem do którego należy się odnieść jest kwestia potencjalnych korzyści dla podatników objętych zwolnieniem, kategorii potencjalnych beneficjentów oraz limitu zastosowanej ulgi. Warunkiem uzyskania i skorzystania ze zwolnienia wg druku nr 663 jest poniesienie nakładów w wysokości co najmniej 10 000 złotych brutto po wejściu w życie uchwały (§ 4 projektu). Zwolnienie udzielane jest na okres 5 lat, począwszy od 1 stycznia roku następującego po roku, w którym zostały poniesione koszty a wielkość zwolnienia nie może

przekroczyć 100% poniesionych kosztów (§ 6 projektu). Jak wynika z powyższego określono jedynie dolny próg wydatków uprawniający do skorzystania ze zwolnienia. Nie określono np. kwotowo maksymalnego progu wydatków, uzależniając go jedynie od poziomu kosztów tj. nie więcej niż 100% kosztów. Brak też jakichkolwiek wyłączeń z kosztów, inaczej niż w PONE (vide: s.2). Limit dotyczy wyłącznie możliwości zwolnienia z podatku w czasie tj. w ciągu 5 lat. Dla porównania, w przypadku PONE dotację przyznawano do kwoty 900 zł za każdy kW obliczeniowego zapotrzebowania **na ciepło budynku** oraz za każdy kW mocy niezbędnej **do przygotowania centralnej ciepłej wody użytkowej, tymczasem projekt wg druku nr 663 nie stawia w tym zakresie żadnych wymogów**. W PONE dotacja mogła wynosić do 100 % poniesionych kosztów dla wniosków kompletnych złożonych w latach 2014 – 2015, i następnie odpowiednio do 80 % w 2016 r., do 60 % w roku 2017, oraz do 40 % w roku 2018.

Nie jest też prawdą, jak napisano w uzasadnieniu Projektu wg druku nr 663, że mieszkańcy Krakowa zostali pozbawieni możliwości uzyskania w nawet minimalnym stopniu wsparcia w instalowaniu OZE i innych proekologicznych rozwiązań energetycznych, gdyż np. od 19 września 2018 r. do 30 czerwca 2027 r. wnioski o wsparcie z programu Czyste Powietrze przyjmują wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz gminy, właściwe ze względu na położenie nieruchomości objętej wnioskiem o dofinansowanie (<http://powietrze.mos.gov.pl/czyste-powietrze/wez-dofinansowanie>).

Warto zwrócić uwagę, że program „Czyste powietrze”, określa warunki techniczne dla OZE (podobnie jak w przypadku PONE), a ponadto limituje poziom kosztów kwalifikowanych (w projekcie wg druku nr 663 brak jakiegokolwiek ograniczenia w tym zakresie). Dla porównania; maksymalny możliwy koszt kwalifikowany, od którego liczona jest dotacja to 53 tys. zł.; minimalna wartość kosztów to 7 tys. zł. Pozostałe koszty kwalifikowane przedsięwzięcia przekraczające kwotę dotacji mogą zostać dofinansowane w formie pożyczki. Zakup nowego źródła ciepła jest możliwy jedynie w przypadku, gdy przegrody w budynku spełniają normy określone w Warunkach Technicznych, obowiązujących od 31.12.2020 r. (udokumentowane np. wpisem do dziennika budowy).

Dodatkowo, program rządowy uzależnia wysokość dotacji od kwoty średniego miesięcznego dochodu na osobę (dotyczy wnioskodawców, którzy nie mogą skorzystać z usługi termomodernizacyjnej). Przy dochodzie do 600 zł dotacja liczona jako procent kosztów kwalifikowanych przewidzianych do wsparcia dotacyjnego wynosi do 90% kosztów, ale już powyżej 1600 zł dotacja może wynosić tylko do 30% kosztów, przewidziano przy tym 7 progów dochodowych. Koszty mikroinstalacji fotowoltaicznej i kolektorów słonecznych mogą zostać dofinansowane w 100% wyłącznie w formie pożyczki. W przypadku wnioskodawców, którzy rozliczając się indywidualnie lub wspólnie z małżonkiem, będą mogli skorzystać z ulgi termomodernizacyjnej również przewidziano 7 progów dochodowych, przykładowo przy dochodzie do 600 zł dotacja wynosi do 90% kosztów, ale już powyżej 1600 zł dotacja wynosi 15% (dla dochodu rocznego od 85.529 zł do 125.528 zł) oraz „0” (dla dochodu rocznego powyżej 125.528 zł).

Projekt wg druku nr 663 charakteryzuje się tym, w porównaniu z PONE i programem „Czyste Powietrze”, że nie stawia wnioskodawcy żadnych wymogów w zakresie:

- norm technicznych i jakościowych OZE (gwarancja, świadectwa techniczne),
- przeprowadzenia audytu energetycznego i spełniania warunków technicznych budynku dot. termoizolacyjności przegród budowlanych,
- limitu maksymalnej kwoty do odliczenia,
- sytuacji materialnej wnioskodawcy,

- sposobu dokumentowania poniesionych nakładów (projekt zakłada wyłącznie składanie oświadczeń przez wnioskodawcę / podatnika,
- trwałości efektu ekologicznego.

Z uwagi na powyższe dokonano analizy mającej na celu ustalenie potencjalnych beneficjentów projektu uchwały wg druku nr 663 oraz kwotowego wymiaru indywidualnych korzyści ze zwolnienia z podatku od nieruchomości. W analizie odniesiono się do sytuacji właścicieli domów jednorodzinnych, wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych oraz przedsiębiorców (różne metraże i stawki).

Analizy dokonano odrębnie dla już istniejących budynków oraz dla budynków nowopowstających. Metraże (powierzchnię użytkową) przyjęto w wielkościach przeciętnych, charakterystycznych dla m. Krakowa. Ceny instalacji OZE przyjęto również w kwotach standardowych, wg ofert zamieszczonych na stronach internetowych wykonawców/dostawców. Projekt uchwały zakłada pokrycie (w postaci zwolnienia z podatku) 100% poniesionych kosztów, bez żadnych wyłączeń. Kolumna „Zwrot*” oznacza stopę zwrotu poniesionych kosztów na OZE w ciągu 5 lat, w stosunku do należnego podatku. Wartość powyżej 100% oznacza, że zwrot nastąpił w terminie krótszym niż 5 lat.

Tab. 1 tania fotowoltaika do istniejącego budynku

przykład	stawka	pow. m ² p.u.	podatek 1 rok	podatek 5 lat	koszt	Zwrot*
dom jednorodzinny	0,77	150	116	589	10 000	6%
garaż wolnostojący	7,77	30	233	1 189	10 000	12%
dom z garażem wolnostojącym	0,77 i 7,77	150 i 30	349	1 778	10 000	18%
dom wielorodzinny	0,77	1000	770	3 927	50 000	8%
budynek warsztatowy	23,1	150	3 465	17 672	15 000	118%
pawilon handlowo- usługowy	23,1	100	2 310	11 781	10 000	118%
garaż wielostanowiskowy na 15 aut	7,77	300	2 331	11 888	10 000	119%
lokal usługowy np. klub fitness	6,93	900	6 237	31 809	30 000	106%

Tab. 2 nowy budynek z preferowanym źródłem energii

przykład	stawka	pow. m ²	podatek 1 rok	podatek 5 lat	koszt	Zwrot*
dom jednorodzinny (pompa ciepła)	0,77	150	116	589	30 000	2%
biurowiec (fotowoltaika na trawniku)	23,10	10 000	231 000	1 178 100	1 200 000	98%

W wyniku przeprowadzonej symulacji należy stwierdzić, że beneficjentami projektu uchwały wg druku nr 663 nie będą przeciętni mieszkańcy Krakowa, zamieszkujący w standardowych domach jednorodzinnych (założona powierzchnia użytkowa 150m²), ani we wspólnotach czy spółdzielniach mieszkaniowych. W przypadku domu jednorodzinnego j.w. podatek od nieruchomości za 5 lat wynosi 589 zł przy obecnej stawce 0,77 zł/1 m² p.u. Przy minimalnym koszcie wydatkowanym na instalację OZE założonym w projekcie na 10.000 zł, oznacza to „zwrot” nakładów na poziomie 6%, co nie wydaje się akceptowalną korzyścią skłaniającą do inwestowania w OZE dla tej kategorii podatników. Również w przypadku domów wielorodzinnych zwrot na poziomie szacowanym na 8% raczej nie zachęci do inwestowania w OZE (tu nakład kosztów przyjęto na poziomie 50.000 zł, co w przypadku budynków większych należy jeszcze odpowiednio zwielokrotnić z uwagi na liczbę użytkowników, co jeszcze zmniejszy stopę zwrotu). W przypadku droższych instalacji dla domu jednorodzinnego (np. pompa ciepła, gruntowy wymiennik ciepła) koszt znacząco rośnie (przykładowo 50.000 zł), a stopa zwrotu maleje do 2%.

Beneficjentami ulgi byłiby natomiast ci podatnicy, którzy płacą obecnie podatek od nieruchomości wg stawek przewidzianych dla prowadzenia działalności gospodarczej tj. 23,10 zł/1 m² p.u. Instalacja OZE przy koszcie 10.000 – 15.000 zł przy powierzchni obiektu 100 – 150 m² oznaczałoby 100% zwolnienie tych obiektów z podatku od nieruchomości, co oznacza wymierną stratę dla finansów miasta Krakowa.

Szczególnymi beneficjentami, biorąc pod uwagę fakt braku ograniczeń będą obiekty wielkopowierzchniowe (projekt eliminuje w § 1. pkt 9 jedynie wielkopowierzchniową działalność handlową prowadzoną na powierzchni użytkowej przekraczającej 400 m²), gdzie nawet przy preferencyjnej stawce (np. dla kultury fiz. i sportu – 6,93%) inwestycja w OZE na poziomie 30.000 zł oznacza w praktyce całkowite zwolnienie z podatku od nieruchomości o powierzchni użytkowej 900 m². Podobnie w przypadku obiektów biurowych, które są istotnym źródłem podatku dla budżetu miasta, przykładowo: nakłady inwestycyjne na OZE na poziomie 1,2 mln zł, co przy nowym budynku o powierzchni użytkowej 10.000 m² nie jest kwotą wygórowaną w kosztorysie inwestorskim pozwoliłyby na całkowite zwolnienie z podatku od nieruchomości przez 5 lat i oznaczałoby definitywną stratę dla miasta w dochodach. Przyjęcie uchwały w proponowanym kształcie uruchomi na dużą skalę tzw. „inżynierię podatkową” polegającą na takim zaangażowaniu w koszty OZE, które zwolni wskazaną grupę beneficjentów z podatku od nieruchomości na 5 lat, nie przynosząc jednocześnie trwałości efektu ekologicznego zrealizowanych inwestycji.

Skutki finansowe projektu mogą być niezwykle istotne dla budżetu miasta, biorąc pod uwagę skalę dochodów w podatku od nieruchomości deklarowanych przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą (vide; tabela poniżej).

Tab. 3 kwoty podatku od nieruchomości na 30.06.2019 (sprawozdanie SP-1) – wg źródeł

Lp.	Wyszczególnienie	Łącznie (zł)	prawne	fizyczne
2a	od budynków mieszkalnych lub ich części	19 372 067	4 113 313	15 258 754
2b	od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej	268 764 502	225 820 233	42 944 269

2c	od budynków lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie rzemiosł zanikających	358 298	113 482	244 816
2d	od budynków lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym	159 368	158 256	1 112
2e	od budynków lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych	1 417 811	1 270 101	147 709
2f	od budynków lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie kultury fizycznej i sportu	472 968	424 864	48 105
2g	od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem żłobków i klubów dziecięcych	12 738	3 530	9 209
2h	od budynków lub ich części zajętych na prowadzenie stołówek szkolnych	11 272	10 830	442
2i	od budynków lub ich części zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	46 160	38 148	8 013
2j	od pozostałych budynków lub ich części	21 038 777	6 619 686	14 419 091
		290 615 184	231 952 756	58 662 429

Jak wynika z załączonej tabeli, najistotniejszym źródłem dochodów budżetu miasta z tyt. podatku od nieruchomości jest podatek od budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, które dają miastu dochody łącznie od osób fizycznych i prawnych 269 mln zł na 290 mln zł ogółem (na dzień 30.06.2019 r.).

Skutki zastosowanego zwolnienia ujawnią się przede wszystkim w grupie podatników prowadzących działalność gospodarczą będących właścicielami (posiadaczami) lokali o dużych powierzchniach użytkowych, co może mieć istotne znaczenie dla dochodów miasta. Jednostkowy przykład skutków podatkowych zwolnienia z podatku od nieruchomości z tyt. zainstalowania OZE, wyliczony dla biurowca o powierzchni użytkowej 10.000 m² pokazuje, że potencjalne skutki przyjęcia będą istotne również w skali makro.

W chwili obecnej (wg stanu na dzień 31.08.2019 r.) dochody podatkowe realizowane są na poziomie 67,79% uchwalonego planu rocznego, tj. ok. 1% powyżej średniej dla ośmiu miesięcy (66,66%). Przyjęcie projektu uchwały wg druku nr 663 oznaczałoby, że na rok 2020 należy zaplanować dochody podatkowe mniejsze niż na rok 2019, z wszelkiego rodzaju tego skutkami po stronie wydatkowej budżetu miasta.

Ponadto, projekt nie uwzględnia stanu finansów miasta (zarówno w roku bieżącym jak i w latach następnych) związanych z:

- ubytkiem dochodów bieżących ze względu na zwiększone wydatki na edukację, związane z realizacją reformy oświaty,

- ubytkiem dochodów bieżących ze względu na zmniejszenie udziału gminy w podatku PIT (m.in. zwolnienie z PIT osób do 26 roku życia),
- zwiększeniem kwoty odprowadzanej do budżetu centralnego tzw. „Janosikowego”, oszacowanego na ponad 24 mln zł,
- pomniejszeniem części wyrównawczej subwencji ogólnej, na skutek przyjęcia przez radę proponowanego zwolnienia.

Reasumując; z uwagi na brak określenia celu i efektu proponowanego zwolnienia w podatku od nieruchomości poprzez brak monitorowania określonych parametrów jakości powietrza i innych, brak trwałości efektu ekologicznego zrealizowanych inwestycji, brak oparcia o stosowne normy techniczne dla OZE i parametry termoizolacyjności dla budynków oraz brak szacunków w zakresie utraconych przez gminę dochodów opiniuje się negatywnie projekt uchwały wg druku nr 663.