

Rozwój transportu kolejowego w Polsce – przeszkody systemowe i regulacyjne

The development of rail transport in Poland – systemic and regulatory obstacles



Szymon Chyra

Doradca podatkowy, Senior Manager w kancelarii Andersen

szymon.chyra@pl.Andersen.com



Henryk Zielaskiewicz

Mgr inż.

Przewodniczący Krajowej Sekcji Przewozów Intermodalnych STIK RP

h.zielaskiewicz@gmail.com

Streszczenie: Artykuł analizuje systemowe bariery rozwoju transportu kolejowego w Polsce, wynikające z nierównej konkurencji z transportem drogowym oraz wadliwej implementacji przepisów unijnych. Autorzy wskazują, że sztywne definicje infrastruktury oraz niekorzystne zmiany w podatku od nieruchomości (w szczególności dyskryminacja terminali towarowych) tworzą barierę dla inwestycji. Brak spójności między organami podatkowymi a regulatorem rynku (UTK) oraz niestabilne orzecznictwo sądów prowadzą do permanentnej niepewności prawnej, co hamuje modernizację sektora i realizację celów ekologicznych UE.

Słowa kluczowe: Transport kolejowy; Organ podatkowy; terminal towarowy; Regulator rynku

Abstract: The article analyzes systemic barriers to the development of rail transport in Poland, resulting from unequal competition with road transport and flawed implementation of EU regulations. The authors argue that rigid definitions of infrastructure and unfavorable changes in real estate tax (specifically the discrimination against freight terminals) create a significant barrier to investment. The lack of alignment between tax authorities and the market regulator (UTK), combined with unstable judicial rulings, leads to permanent legal uncertainty, hindering sector modernization and the achievement of EU environmental goals.

Keywords: Rail transport; Tax authority; Freight terminal; Market regulator

Analizując dane statyczne dotyczące rynku transportowego wyraźnie widać, iż gałąź transportu drogowego od kilku lat sukcesywnie powiększa swoją przewagę. W obecnych uregulowaniach w zakresie ponoszenia opłat za tak zwane koszty zewnętrzne, rynek przewozów towarowych w Polsce zdominowany jest przez transport samochodowy. Transport kolejowy towarów w ostatnich latach odnotowuje spadki przewozów. Na łamach prasy toczy się dyskusja na temat wysokości pobierania opłat za dostęp do infrastruktury transportowej. W programach rozwoju transportu pojawiają się hasła i zapisy o konieczności równomiernego rozwoju wszystkich gałęzi transportowych. Nie przekłada się to jednak na konkretne działania i regulacje w zakresie kolejowych przewozów towarowych. W poprzedniej perspektywie finiszowej

środków pomocowych pochodzących z Unii Europejskiej, przeznaczono około 76 miliardów złotych na modernizację i rewitalizację linii kolejowych. Poprawiony został stan techniczny szeregu linii kolejowych. Prace dedykowane były przede wszystkim poprawie funkcjonowania transportu osób. Biorąc pod uwagę transport rzeczy koleją, system linii kolejowych i ich przepustowość, nadal pozostaje niewystarczająca w stosunku do potrzeb. Podczas prac mających na celu poprawę kursowania pociągów pasażerskich, likwidowano szereg stacji pośrednich na których wolniejsze pociągi towarowe mogły by być wyprzedzane przez szybsze pociągi pasażerskie. Z założenia system opłat za dostęp do szeroko pojętej infrastruktury transportowej, oparty powinien być na społecznych kosztach krańcowych i prowadzić

powinien do wdrożenia optymalnego systemu korzystania z istniejącej infrastruktury transportowej dla wszystkich gałęzi transportowych. Użytkownik pokrywałby koszty dodatkowe (tak zwane zewnętrzne - są to między innymi koszty korzystania z infrastruktury transportowej, zanieczyszczenia środowiska naturalnego, wypadków, kongestii. itp.), generowane przez procesy transportowe, powodujące dla społeczeństwa bezpośrednio i pośrednio istotne obciążenia. Taki system opłat przyczynia się też do uczciwego traktowania zarówno użytkowników, jak i nie użytkowników transportu i ustanawia bezpośredni związek pomiędzy korzystaniem ze wspólnych zasobów, a opłatą opartą na podstawie zasad „zanieczyszczający płaci” i „użytkownik płaci”. Wprowadzenie tej zasady dla wszystkich uczestników rynku trans-

portowego nie jest łatwe i wymaga wielu uregulowań i długiego okresu jego wprowadzania. Powinno to jednak doprowadzić do zrównoważonego traktowania poszczególnych gałęzi transportu.

Należy mieć na uwadze, iż koszty powstałe w wyniku funkcjonowania jakiegokolwiek gałęzi gospodarki, a niepokrywane przez nią, w całości obciążają lub będą obciążać społeczeństwo danego kraju czy regionu. Większe obciążenie budżetu wydatkami na funkcjonowanie jednej gałęzi gospodarki, w tym i transportu, zmniejszając możliwości finansowania sfery społecznej, między innymi szkolnictwa czy ochrony zdrowia. Rozpatrując możliwe zagrożenia dla rozwoju infrastruktury należy stwierdzić, że niezagrożone mogłyby się czuć gałęzie transportowe, które najbardziej degradują środowisko, w tym ciężarowy transport samochodowy. Przeniesienie części ładunku na bardziej ekologiczne środki transportu przyczyni się do zmniejszenia emisji CO₂ oraz ograniczenia natężenia ruchu, co w sposób pośredni ograniczy konieczność dalszego rozwoju i rozbudowy infrastruktury drogowej, w konsekwencji wpłynie na zmniejszenie kosztów. Wykorzystanie przepustowości niektórych odcinków polskich autostrad zbliża się do osiągnięcia wartości krytycznej. Biorąc pod uwagę nieodległą konieczność ich rozbudowy poprzez wykonanie dodatkowego pasa ruchu, szczególnie na autostradzie A-2, należy się zastanowić, czy nie bardziej racjonalnym rozwiązaniem jest przeniesienie ładunku z transportu samochodowego na kolej i transport wodny. Ze względu na wyższe koszty zewnętrzne transportu drogowego

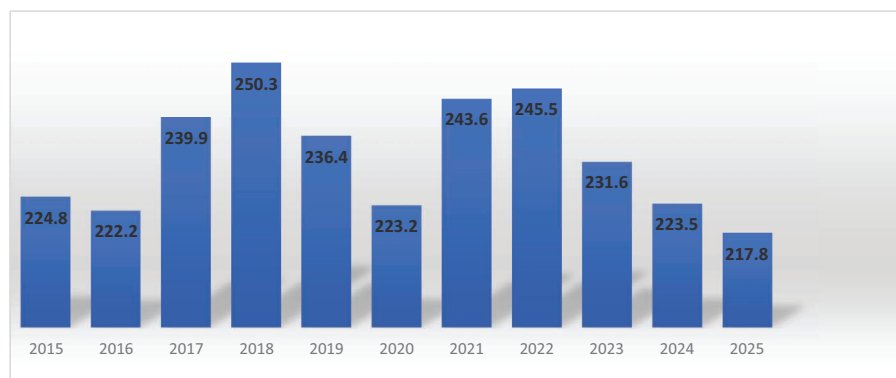
od pozostałych rodzajów gałęzi transportu lądowego, wzrost opłat dla tej branży w okresie przejściowym z pewnością wpłynie na konkurencyjność gospodarki, ponieważ transport stanowi istotny element generujący koszty w procesie wytwarzania dóbr. Jednak przez kilkanaście ostatnich lat oczywiście przesłanki gospodarcze przegrywały i nadal przegrywają z polityką. Prawie 300 tys. osób zatrudnionych w firmach transportu samochodowego to poważny elektorat. Do tego należy doliczyć członków ich rodzin. Politycy o konieczności zmian wiedzą, lecz starają się odsunąć w czasie ten proces. Dobrym przykładem jest dyskusja na temat systemu ETS II.

Poniższe dane publikowane przez Główny Urząd Statystyczny wskazują na wyraźną dysproporcję w przewozach towarów w Polsce. Uważane za bardziej ekologiczne środki transportu kolej, transport wodny czy rurociągowy znacząco przegrywają z transportem samochodowym, który w Polsce promowany przez Państwo.

W 2024 roku łącznie przewozy towarowe wyniosły 2138,5 milionów ton co oznacza spadek o 87,8 mln ton względem 2023 roku. W transporcie drogowym przewieziono 1861, 78 milionów ton w transporcie rurociągowym 46,217 mln ton a morskim przybrzeżnym 6,684 mln ton natomiast śródlądowym wodnym zaledwie 1,674 mln ton, a w transporcie lotniczym 93 tys. ton.

Unia Europejska działa na rzecz wyrównania warunków funkcjonowania gałęzi lądowego transportu, między innymi w zakresie kosztów dostępu do infrastruktury transportowej. Działania te tylko w niewielkim stopniu wyrów-

nują warunki konkurencji pomiędzy dwiema gałęziami. Od kilkunastu lat Unia Europejska promuje rozwój kolejowych przewozów towarowych w szczególności jednostek intermodalnych. Licząc że spowoduje to wzrost roli kolejowych przewozów towarowych. Jednak dane statystyczne dotyczące przewozów lądowych w Polsce nie potwierdzają tego. W kolejnych perspektywach finansowych Unii Europejskiej, na rozwój przewozów intermodalnych przeznaczane są środki finansowe. Pomoc pochodząca ze środków Unii Europejskiej była i jest przeznaczona na budowę nowych terminali, rozbudowę i modernizację istniejących, zakup urządzeń przeładunkowych, taboru trakcyjnego i wagonowego oraz systemów IT dla tego segmentu przewozów. Transport intermodalny w Polsce z roku na rok zwiększa wielkość wolumenu ładunku. Dynamika rozwoju przewozów intermodalnych uzależniona jest od sytuacji geopolitycznej i regulacji prawnych dotyczących rynku transportowego w danym regionie. W roku 2024 przewieziono 1741 tys. UTI oraz 2716 tys. TEU, udział transportu intermodalnego w ogólnych towarowych przewozach wyniósł w pracy przewozowej 15,9% a według przewiezionej masy 12,4%. Rok do roku udział przewozów intermodalnych w pracy kolejowej ogółem wzrasta, ale należy mieć też na uwadze iż ogółem praca towarowego transportu kolejowego w ostatnich kilku latach spada. Liberalizacja kolejowych przewozów towarowych w Polsce jest bardzo duża. W roku 2021 przewozy towarowe wykonywało 78 firm, natomiast przewozy intermodalne 23 firmy transportu kolejowego. W roku 2025 przewozy wykonywało 119 firm, a przewozy intermodalne 35 firm. Pomimo tak dużej rywalizacji firmy zajmujące się kolejowym transportem towarów z uwagi na uregulowania prawno-finansowe nie potrafią konkurować z transportem samochodowym. Konkurencja jest raczej wewnętrzgałęziowa. Dziennikarze i politycy w swoich wypowiedziach dotyczących przewozów towarowych często głoszą hasła tiry na tory lub zielone światło dla rozwoju transportu intermodalnego lecz



1. Transport kolejowy w 2025 wykonał przewozy towarów na poziomie najniższym od roku 2015 (w milionach ton)

w praktyce działania w tym zakresie na wielu płaszczyznach są niewystarczające. Głoszone hasła są raczej na potrzeby odwrócenia uwagi od zasadniczego problemu jakim jest wprowadzenie równego traktowania za korzystanie z infrastruktury transportowej oraz ponoszenia kosztów zewnętrznych przez gałąź transportową która je generuje. Obecna sytuacja ma bardzo negatywny wpływ na planowanie budowy nowych bocznic kolejowych lub rewitalizację i otwieranie bocznic nie eksploatowanych. Dotyczy to też inwestycji w terminale a bez dobrze rozbudowanej sieci przeładunkowej kontenerów obejmującej swym zasięgiem teren całego kraju ten segment przewozów nie będzie się rozwijał. Bez sprawnie działającej sieci terminali i bocznic Polskie porty morskie nie będą w stanie się rozwijać. Brak sprawnego systemu odwozu i dowozu ładunków ograniczą też ich konkurencyjność w stosunku do innych portów europejskich.

Transport kolejowy – wyzwania regulacyjne

W pesymistyczny obraz rozwoju rynku transportu kolejowego w Polsce wpisują się dodatkowo działania regulacyjne polskiego ustawodawcy. Koszty zewnętrzne, wspomniane w pierwszej części artykułu, nie są związane wyłącznie ze zdarzeniami losowymi czy mechanizmami wolnorynkowymi. Na transport kolejowy – ogromny wpływ mają również działania regulacyjne i obciążenia publiczno-prawne. Innymi słowy – obecna sytuacja rynku transportu kolejowego w Polsce nie jest wynikiem wyłącznie okoliczności rynkowych. Polska, jako państwo, robi za mało dla rozwoju rodzimego rynku kolejowego. Brak odpowiednich działań i inicjatyw jest widoczny w szczególności na tle celów i założeń, którymi kieruje się UE – promując transport kolejowy, jako jeden z najbardziej przyjaznych środowisku.

Jednym z najlepszych przykładów porażki polskiego regulatora jest kwestia przepisów dotyczących infrastruktury kolejowej i obiektów infrastruktury

usługowej (OIU). Infrastruktura ta zgodnie z założeniami powinna być dostępna dla wszystkich użytkowników rynku kolejowego po spełnieniu zasad określonych w regulaminie obiektu. Prywatne bocznic kolejowe w przeciwieństwie do OIU nie miały być objęte zwolnieniami od podatku. Znacząca nowelizacja regulacji Ustawy o transporcie kolejowym [1] (UoTK) weszła w życie 1 stycznia 2017 r. Jej celem było dostosowanie przepisów polskich do Dyrektywy kolejowej [2]. W założeniu zmiany miały ujednolicić podejście do rynku kolejowego na terytorium wszystkich państw członkowskich UE i zapewnić dostęp do infrastruktury kolejowej i OIU dla wszystkich przewoźników kolejowych na równych i niedyskryminujących zasadach. Takie działanie miało w efekcie doprowadzić do rozwoju rynku kolejowego, w tym infrastruktury kolejowej. I choć wydaje się, że rynek transportu kolejowego osób skorzystał na zmianach – transport kolejowy towarów w Polsce nie rozwinął się na miarę swoich możliwości i ambicji (co niestety potwierdzają powołane w artykule dane statystyczne).

Niezależnie od przepisów regulacyjnych UoTK – ustawodawca Polski zdecydował się również na zmianę ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (w zakresie zwolnienia z podatku od nieruchomości infrastruktury kolejowej [1] - UPOL). W założeniu zwolnienie miało być dostępne dla większej ilości podatników i było bezpośrednio powiązane z faktem udostępniania infrastruktury kolejowej przewoźnikom kolejowym. Taka konstrukcja miała zatem prowadzić do tego, że infrastruktura kolejowa udostępniana przewoźnikom kolejowym mogła być rozwijana (m.in. poprzez inwestycje w nowe instalacje, jak również remont już istniejących) bez obciążeń wynikających z podatku od nieruchomości. Wbrew pozorom takie obciążenia mogą znacząco wpływać na koszty „określonych w artykule jako, zewnętrzne udostępniania infrastruktury kolejowej. Jako koszty zewnętrzne w niniejszym artykule autorzy określają nieprzewidziane koszty zarządców i operatorów wynikające m.in. z dodat-

kowych prac związanych usuwaniem skutków niekorzystnych warunków atmosferycznych, zmieniającego się otoczenia regulacyjnego i interpretacyjnego (np. podatek od nieruchomości), itp. – które zdaniem Prezesa UTK nie mogą stanowić bazy kosztowej świadczonych usług. Ze względu na wysoką wartość specjalistycznych obiektów budowlanych, które składają się na infrastrukturę kolejową (w tym coraz bardziej zaawansowane systemy bezpieczeństwa i instalacje przeładunkowe) – kwota podatku od nieruchomości mogła wynosić od kilku do nawet kilkudziesięciu milionów złotych rocznie, w zależności od rozmiaru zarządzanej infrastruktury kolejowej. Zasady rozliczania podatku od nieruchomości zostały skonstruowane w ten sposób, że kwota podatku co do zasady pozostaje taka sama przez cały okres użytkowania instalacji, bez względu na utratę wartości księgowej danego obiektu (związanej z jego zużyciem). Jednocześnie regulator rynku, czyli Prezes Urzędu Transportu Kolejowego, uzależnił wydawanie dokumentów bezpieczeństwa, dopuszczających infrastrukturę do eksploatacji od coraz to nowszych i bardziej specjalistycznych wymagań, których nie dało się spełnić bez dodatkowych inwestycji w obiekty stanowiące infrastrukturę kolejową.

W takim otoczeniu regulacyjnym i systemowym – zarządcy infrastruktury kolejowej i operatorzy OIU rozpoczęli działalność na początku 2017 r. Jak się jednak finalnie okazało – wprowadzone zmiany nie zawsze prowadziły do wypełnienia założonych celów – w tym rozwoju rynku transportu kolejowego towarów.

Pierwsze kontrowersje zaczęły występować na gruncie definicji infrastruktury kolejowej, która w polskiej ustawie UoTK miała implementować definicję unijną z Dyrektywy kolejowej.

Unijny ustawodawca podszedł do definicji infrastruktury z dużą elastycznością. Dyrektywa zakłada, że zarządcy w różnych krajach mogą stosować różnorodne nazewnictwo w stosunku do zarządzanego majątku, dlatego posługuje się katalogiem otwartym (często używając zwrotu „itd.”). Polska UoTK po-

szała w przeciwnym kierunku, tworząc katalog zamknięty. To sformalizowanie definicji doprowadziło do następującej sytuacji: jeśli dany element infrastruktury nazywa się w dokumentach podatnika nieco inaczej niż w ustawie, polskie organy mogą uznać, że nie jest on częścią infrastruktury kolejowej.

Wątpliwości wzbudza również sama Dyrektywa kolejowa. Przykładowo w definicji infrastruktury kolejowej w 15 z 23 wersji językowych unijnego aktu użyto pojęcia „peron towarowy”, podczas gdy w pozostałych 8 (w tym polskiej) mowa jest o „rampie towarowej”. Rampa to pojęcie znacznie węższe niż peron towarowy. Opisane niespójności definicyjne rzutują negatywnie na rozwój transportu kolejowego w skali całej Unii Europejskiej, prowadząc do nierówności w zakresie niedyskryminującego dostępu do infrastruktury, co stoi w sprzeczności z nadrzędnym celem polityki transportowej UE i może w przyszłości skutkować interwencją Komisji Europejskiej ze względu na wadliwą implementację przepisów.

Z kolei na poziomie krajowym wątpliwości te mają bezpośredni wpływ na sytuację ekonomiczną zarządców infrastruktury, stając się podstawą licznych sporów z organami podatkowymi. Rygorystyczna i wąska interpretacja definicji infrastruktury przez organy prowadzi do odmawiania odpowiednim obiektom prawa do zwolnienia z podatku od nieruchomości, który stanowi jeden z najbardziej znaczących elementów kosztowych w działalności kolejowej. Jednocześnie zarządcy poddawani są presji ze strony organu regulacyjnego – Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego – który przy zatwierdzaniu cenników dostępu do infrastruktury przyjmuje, że obiekty te korzystają ze zwolnienia podatkowego (przy czym co innego wynika z praktycznego podejścia organów podatkowych). W rezultacie zarządcy znajdują się w impasie: ponoszą wysokie koszty zewnętrzne (podatek od nieruchomości), których ze względu na stanowisko regulatora nie mogą przenieść na użytkowników infrastruktury. Taka sytuacja nie tylko pogarsza bieżącą kondycję finansową podmiotów, ale również

stanowi barierę dla nowych inwestycji, zwłaszcza w obszarze przewozów towarowych. Mechanizm ten prowadzi do kuriozalnych sytuacji wpływających na planowane inwestycje w infrastrukturę – im wyższa wartość nowoczesnych instalacji i obiektów, tym większe obciążenie podatkowe, którego nie można skompensować w cenie świadczonych usług, co w dłuższej perspektywie hamuje innowacyjność całego sektora transportu kolejowego w Polsce.

Dodatkowo – niejasne i nieprecyzyjne regulacje zawarte w UoTK oraz UPOL generują istotne ryzyka prawne, finansowe i operacyjne. Analiza praktyki orzeczniczej ostatnich lat wskazuje na głęboką destabilizację otoczenia regulacyjnego zarządców infrastruktury. Choć w latach 2017–2023 organy podatkowe oraz sądy administracyjne co do zasady nie kwestionowały prawa do zwolnienia obiektów jednoznacznie wpisujących się w definicję infrastruktury kolejowej, przełom lat 2022 i 2023 przyniósł radykalną rewizję dotychczasowego podejścia. Niektóre składy orzekające oraz organy podatkowe, po pięciu latach obowiązywania przepisów w niezmiennym brzmieniu, zaczęły podnosić argument, zgodnie z którym polskie zwolnienie z podatku od nieruchomości może stanowić pomoc publiczną niezgodną z regulacjami unijnymi, co w ich ocenie wykluczało możliwość jego stosowania wobec podatników (bez względu na jasne i wielokrotnie oceniane przez sądy przepisy krajowe).

Ta nagła zmiana linii orzeczniczej wywołała dotkliwe skutki ekonomiczne. Zarządcy infrastruktury zostali zmuszeni do zapłaty wielomilionowych kwot z tytułu podatku, których nie uwzględniono w pierwotnych budżetach, co w wielu przypadkach doprowadziło do zmniejszenia środków planowanych na inwestycje i modernizację sieci kolejowej. Negatywnej oceny tej sytuacji nie zmienia nawet fakt wydania przez Trybunał Sprawiedliwości UE kluczowego wyroku z dnia 29 kwietnia 2025 r. (sygn. C-453/23). Trybunał jednoznacznie orzekł w nim, że konstrukcja polskiego zwolnienia podatkowego co do

zasady nie stanowi niedozwolonej pomocy publicznej i pozostaje w zgodzie z prawem unijnym. Mimo korzystnego dla branży rozstrzygnięcia na poziomie europejskim, okres wieloletniej niepewności oraz konieczność odprowadzenia spornych kwot na rzecz budżetów gmin trwale naruszyły płynność finansową zarządców i zniechęciły ich do planowania długofalowych projektów inwestycyjnych.

Co istotne, stan niepewności prawnej nie uległ zakończeniu wraz z wyrokiem TSUE. Kolejny impuls do zmiany zasad opodatkowania dała uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2025 r. (sygn. III FPS 3/25), która wprowadziła nowy model interpretacji zakresu zwolnienia gruntów wchodzących w skład infrastruktury kolejowej. Zgodnie z jej treścią, zwolnieniu nie podlegają już całe działki ewidencyjne objęte definicją infrastruktury kolejowej, co było dotychczas powszechnie akceptowaną praktyką. Nowe wytyczne nakładają na zarządców oraz organy podatkowe obowiązek każdorazowego, szczegółowego dowodzenia, jaka konkretnie część gruntu jest fizycznie i funkcjonalnie związana z infrastrukturą kolejową. Wprowadzenie tak szczegółowego mechanizmu weryfikacji w praktyce oznacza odejście od czytelnych kryteriów ewidencyjnych na rzecz skomplikowanych i kosztownych postępowań dowodowych. Powyższa dynamika zmian orzeczniczych potwierdza, że sektor kolejowy w Polsce funkcjonuje w warunkach permanentnej niepewności prawno-podatkowej, gdzie retroaktywne i rewolucyjne zmiany interpretacji przepisów stają się realną barierą dla stabilnego rozwoju transportu kolejowego.

Na wszystkie te przeszkody nałożyła się nowelizacja UPOL, która weszła w życie 1 stycznia 2022 r. Stanowiła ona próbę odpowiedzi ustawodawcy na narastające wątpliwości dotyczące zgodności krajowych zwolnień z unijnym prawem pomocy publicznej (na moment wejścia w życie nowych przepisów nie było wiadomo, że sprawa zawędruje przed TSUE i zostanie wydane rozstrzygnięcie korzystne dla podat-

ników). Zmiany te wprowadziły nowe warunki zwolnienia, z jednej strony ostrzegając kryteria podmiotowe poprzez uzależnienie zwolnienia od działalności prowadzonej w ramach regulacji UoTK, z drugiej zaś rozszerzając zakres przedmiotowy o obiekty infrastruktury usługowej w rozumieniu przepisów UoTK. Kluczowym elementem nowej regulacji stało się jednak wprowadzenie ustawowego wyłączenia preferencji w odniesieniu do jednego OIU - terminali towarowych, co zostało pierwotnie uzasadnione koniecznością przeprowadzenia procedury notyfikacyjnej przed Komisją Europejską. Procedura miała za zadanie potwierdzić, czy zwolnienie dla terminali towarowych w tym i intermodalnych może stanowić niedozwoloną pomoc publiczną – jak się jednak finalnie okazało – nic z tego nie wyszło.

Choć odroczenie zwolnienia dla terminali towarowych motywowano weryfikacją dopuszczalności pomocy publicznej, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów pismem z dnia 21 maja 2024 r. wycofał zgłoszenie programu pomocowego z Komisji Europejskiej. W efekcie, mimo ustania formalnej przyczyny wstrzymania preferencji, terminale towarowe zostały trwale pozbawione prawa do zwolnienia, bez merytorycznego uzasadnienia ze strony ustawodawcy. Problematyczna w tym zakresie okazała się również praktyka organów podatkowych, które odmawiają zwolnienia również infrastrukturze kolejowej, która wchodzi w skład terminali towarowych.

Takie ukształtowanie przepisów budzi uzasadnione wątpliwości w świetle konstytucyjnej zasady równości wobec prawa, co zostało dostrzeżone również przez Ministerstwo Finansów w toku prac legislacyjnych nad ustawą nowelizującą UPOL z 2024 r. Resort przyznał, że wspomniana interpretacja może prowadzić do naruszenia standardów konstytucyjnych, jednak stanowisko to pozostaje w dużej mierze ignorowane przez organy podatkowe i niektóre sądy administracyjne. Cała sytuacja ma również wymiar unijny i międzynarodowy. Z jednej bowiem strony ze zwolnienia nie mogą korzystać terminale

towarowe w tym i intermodalne. Z drugiej strony pozostałe obiekty infrastruktury usługowej, takie jak infrastruktura portów morskich i śródlądowych z dostępem do torów kolejowych, stacje rozrządowe oraz stacje manewrowe czy punkty zaplecza technicznego ze zwolnienia korzystają. Taka konstrukcja przepisów budzi wątpliwości w zakresie tego, czy takie regulacje nie naruszają unijnych przepisów o pomocy publicznej (określona część operatorów obiektów infrastruktury usługowej ma bowiem przewagę konkurencyjną w porównaniu do operatorów terminali towarowych). Z podobnych przyczyn omawiane regulacje mogą budzić wątpliwości w świetle konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

Podsumowując, aktualny stan prawny w zakresie opodatkowania terminali towarowych w tym i intermodalnych obciążony jest wysokim ryzykiem niezgodności zarówno z Konstytucją RP, jak i prawem wspólnotowym. Brak stabilnych i jednolitych warunków zwolnienia dla wszystkich podmiotów zarządzających infrastrukturą kolejową i OIU pogłębia niepewność regulacyjną sektora. Dla operatorów terminali oznacza to konieczność ponoszenia znaczących kosztów podatkowych, które ograniczają ich potencjał inwestycyjny, co w szerszym kontekście stanowi istotną barierę dla rozwoju intermodalnego transportu towarowego i realizacji celów polityki transportowej państwa.

Podsumowanie i wnioski

Przeprowadzona analiza wskazuje, że polski sektor transportu kolejowego funkcjonuje w warunkach głębokiej niespójności regulacyjnej, która trwale faworyzuje transport drogowy kosztem gałęzi transportu o charakterze niskoemisyjnym. Podstawowym problemem systemowym pozostaje brak możliwości uwzględnienia wszystkich kosztów w tym zewnętrznych w cenie świadczonych usług oraz wadliwa w tej kwestii implementacja przepisów unijnych do krajowego porządku prawnego. Sztuczne ujęcie definicji infrastruktury kolejowej w polskiej

ustawie, stojące w sprzeczności z elastycznym podejściem Dyrektywy kolejowej, stworzyło pole do negatywnej dla sektora praktyki podatkowej. Zarządcy infrastruktury utknęli między rygorystycznym podejściem organów podatkowych a regulatorem rynku, co w praktyce czyni proces modernizacji i inwestycji ekonomicznie nieefektywnym.

Szczególnie krytycznym punktem obecnego stanu prawnego jest sytuacja terminali towarowych w tym intermodalnych, które od 2022 roku stały się obiektem nieuzasadnionej dyskryminacji podatkowej. Utrzymanie arbitralnego wyłączenia tych obiektów ze zwolnień, mimo braku przesłanek dotyczących niedozwolonej pomocy publicznej, narusza nie tylko konstytucyjną zasadę równości, ale także unijne ramy konkurencji. Niestabilność linii orzeczniczej sądów administracyjnych pogłębia stan niepewności regulacyjnej i systemowej zarządców infrastruktury i operatorów OIU. Bez pilnej interwencji ustawodawczej zmierzającej do stabilizacji zasad zwolnienia podatkowego i ujednolicenia standardów traktowania wszystkich obiektów infrastruktury usługowej, transport kolejowy w Polsce nie zrealizuje swojego potencjału, pozostając gałęzią nadmiernie obciążoną ryzykiem regulacyjnym. Niesprzyjające uregulowania prawne w zakresie podatków dotyczące infrastruktury terminali intermodalnych nie są zgodne z polityką Unii Europejskiej w zakresie rozwoju tego segmentu przewozów. ◀

Materiały źródłowe

- [1] Ustawa z 28 marca 2003 r. - Dz.U.2016.1727 t.j. z dnia 2016.10.20.
- [2] DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego - Dz.U.UE.L.2012.343.32 z dnia 2012.12.14.
- [3] Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych z 12 stycznia 1991 r. - Dz.U.2016.716 t.j. z dnia 2016.05.25.