



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
IX kadencja

**Druk nr 1228**  
Warszawa, 25 maja 2021 r.

Pani  
Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

## **- o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy Pana posła Zbigniewa Dolata.

(-) Waldemar Andzel; (-) Barbara Bartuś; (-) Joanna Borowiak; (-) Kazimierz Choma; (-) Witold Czarnecki; (-) Zbigniew Dolata; (-) Elżbieta Duda; (-) Grzegorz Gaża; (-) Czesław Hoc; (-) Henryk Kowalczyk; (-) Leonard Krasulski; (-) Krzysztof Lipiec; (-) Grzegorz Lorek; (-) Ewa Malik; (-) Dariusz Olszewski; (-) Violetta Porowska; (-) Marcin Porzucek; (-) Adam Śnieżek; (-) Jan Warzecha; (-) Tomasz Zieliński.

**Ustawa**  
**z dnia ..... 2021 r.**  
**o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1170, Dz.U. z 2018 r. poz. 2244 oraz Dz. U. z 2021 r. poz. 401) art. 7 w ust. 1 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) grunty, budynki i budowle na obszarze części lotniczych lotnisk użytku publicznego;”.

**Art. 2.** Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2021 r.

**UZASADNIENIE**

Projekt ustawy dotyczy zmiany w art. 7 ust. 1 pkt 3 w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 oraz z 2021 r. poz. 401), zwanej dalej „ustawą”. Art. 7 znajdujący się w rozdziale 2 ustawy (podatek od nieruchomości) dotyczy zwolnień od podatku od nieruchomości. Ust. 1 pkt 3 niniejszego artykułu brzmi obecnie: „1. Zwalnia się od podatku od nieruchomości: (...) 3) budynki, budowle i zajęte pod nie grunty na obszarze części lotniczych lotnisk użytku publicznego;”. Zgodnie z projektowanymi zmianami przepis ten będzie brzmiał: „**1. Zwalnia się od podatku od nieruchomości: 3) grunty, budynki i budowle na obszarze części lotniczych lotnisk użytku publicznego;”**.”

W celu całościowego rozpoznania problemu i zrozumienia potrzeby zmiany niniejszego przepisu należy odnieść się do słowniczka określeń użytych w ustawie znajdującego się w art. 1a ustawy. Zgodnie z ust. 1 pkt 1 i 2 tego artykułu jako budynek należy rozumieć: „obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach”, a jako budowlę: „obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego nie będący budynkiem lub obiektem małej architektury, a także urządzenie budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego związane z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem”. Natomiast zgodnie z przepisami prawa budowlanego, a konkretnie art. 3 pkt 1 ustawy z dnia z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 z późn. zm.) „obiekt budowlany” to „budynek, budowla bądź obiekt

małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych”, a z kolei „budowla” - to „każdy obiekt budowlany nie będący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolnostojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych, elektrowni wiatrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową”.

Biorąc pod uwagę wszystkie wymienione powyżej przepisy normę prawną z art. 7 ust. 1 pkt 3 należy rozumieć następująco:

„Zwalnia się od podatku od nieruchomości:

a) budynki (obiekty budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, a więc: budynki, budowle bądź obiekty małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesione z użyciem wyrobów budowlanych, które są trwale związane z gruntem, wydzielone z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiadają fundamenty i dach)

b) budowle (obiekty budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego niebędące budynkiem lub obiektem małej architektury, a więc budowle – m.in. lotniska, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych), a także urządzenie budowlane w rozumieniu przepisów prawa budowlanego związane z obiektem budowlanym, które zapewnia możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem i zajęte pod nie grunty na obszarze części lotniczych lotnisk użytku publicznego;”.

W związku z tym, że zgodnie z przepisami prawa budowlanego budowlą jest m.in. lotnisko, to normę tę można jeszcze bardziej skrócić do formy: „Zwalnia się od podatku od nieruchomości budynki, budowle - w tym lotniska - i zajęte pod nie grunty na obszarze części lotniczych lotnisk użytku publicznego.”. W myśl projektowanych przepisów normę prawną z art. 7 ust. 1 pkt 3 należałoby interpretować następująco: „Zwalnia się od podatku od

nieruchomości grunty, budynki i budowle – w tym lotniska - na obszarze części lotniczych lotnisk użytku publicznego.”.

Dotychczasowe brzmienie tego przepisu jest niejednoznaczne i można je interpretować w ten sposób, że zwolnieniu z podatku od nieruchomości podlegają tylko budynki i budowle oraz grunty zajęte jedynie pod te budynki i budowle na obszarze części lotniczych lotnisk użytku publicznego. Podatkiem objęte byłyby zatem w tym rozumieniu pozostałe grunty na obszarze części lotniczych lotnisk użytku publicznego, które nie są zajęte przez budynki i budowle znajdujące się na tym obszarze. Taka interpretacja pojawia się ze względu na niejednoznaczność przepisu, pomimo tego, że zgodnie z poprawną jego interpretacją - sam fakt wpisania lotniska do rejestru lotnisk cywilnych upoważnia do traktowania tego obiektu jako budowli i nie ma znaczenia czy grunt jest zabudowany, czy nie, gdyż cała powierzchnia objęta granicą lotniska jest budowlą. Projektowana ustawa zmierza do tego, by przepisy ustawy jasno i jednoznacznie stanowiły, że zwolnieniu z podatku od nieruchomości podlegają wszelkie grunty, budynki i budowle na obszarze części lotniczych lotnisk użytku publicznego w tym również te grunty, które nie są zajęte przez budynki i budowle znajdujące się na tym obszarze.

Przepisy dotyczące lotnisk brzmiałyby w analogiczny sposób, jak przepisy dotyczące kolei, stowarzyszeń, czy muzeów. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 pkt 1, pkt 1a, pkt 5, czy pkt 7 ustawy zwalnia się z podatku: „1) grunty, budynki i budowle wchodzące w skład infrastruktury kolejowej w rozumieniu przepisów o transporcie kolejowym (...)”, „1a) grunty, budynki i budowle pozostałe po likwidacji linii kolejowych lub ich odcinków.”, „5) grunty, budynki lub ich części zajęte wyłącznie na potrzeby prowadzenia przez stowarzyszenia statutowej działalności wśród dzieci i młodzieży w zakresie oświaty, wychowania, nauki i techniki, kultury fizycznej i sportu (...)”, czy też „7) grunty i budynki we władaniu muzeów rejestrowanych”. Zastosowana w wyżej wymienionych przepisach konstrukcja „grunty, budynki i budowle” byłaby zatem zastosowana także w zakresie lotnisk. Bez żadnych wątpliwości zwolniony od podatku od nieruchomości byłby zatem po tej korekcie cały obszar części lotniczych lotnisk użytku publicznego i nie byłoby żadnych podstaw, by uważać, że zwolnieniu podlegać powinny tylko budynki i budowle na tym terenie oraz grunty, na których te budynki stoją.

Praktyka wskazuje na problem różnego stosowania tego przepisu. Organy podatkowe w zróżnicowany sposób interpretują art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy, co nie sprzyja pewności prawa i jest znacznym problemem dla zarządzających lotniskami. Przedmiotem postępowań było na przykład rozstrzygnięcie, czy zwolnieniu podlegają tylko grunty zabudowane budynkami i budowlami, gdyż większość powierzchni lotnisk stanowią bowiem tereny niczym

niezabudowane. Zdarzało się, że nie uznawano terenów niezabudowanych jako uprawniających do stosowania zwolnienia. Zdaniem wnioskodawców należy ujednoznaczyć ten przepis, tak aby zachować w mocy intencję ustawodawcy, który zamierzał przyznać ułatwienia lotniskom publicznym, jako spełniającym funkcje komunikacji dla ogółu społeczeństwa.

Projektowane zmiany dotyczyć będą zarówno dużych lotnisk komunikacyjnych, jak i małych lotnisk sportowo- szkoleniowych.

Zgodnie z projektowanym art. 2 ustawy proponuje się, aby przepisy przedmiotowego projektu weszły w życie z dniem dnia 1 lipca 2021 r.

Projekt odniesie pozytywne skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne i nie pociąga za sobą skutków dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

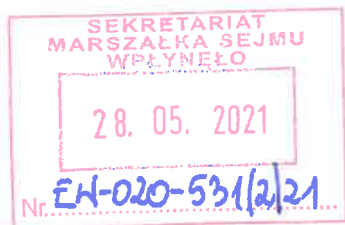
Projekt dotyczy praw i obowiązków przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej. Przewiduje się pozytywny wpływ projektu ustawy na działalność przedsiębiorców z uwagi na zapewnienie pewności prawa w zakresie kosztów stałych dla zarządzających lotniskami.

Przedmiot projektu nie jest objęty prawem UE.

Projekt nie przewiduje wydawania dodatkowych aktów wykonawczych.

Warszawa, dnia 28 maja 2021 r.

**Zbigniew Dolata**  
**Posel na Sejm RP**



**Szanowna Pani**  
**Elżbieta Witek**  
**Marszałek Sejmu**  
**Rzeczypospolitej Polskiej**

*Szanowna Pani Marszałek,*

**Dodatkowe wyjaśnienia wnioskodawcy dotyczące skutków finansowych projektu ustawy  
o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, dot. doprecyzowania katalogu  
nieruchomości zwolnionych z podatku od nieruchomości.**

Podatek od nieruchomości stanowi dochód samorządów gminnych, a więc omawiana zmiana nie dotyczy wpływów do budżetu Skarbu Państwa. W obecnym stanie faktycznym - lotniska (których dotyczy przedmiotowa zmiana ustawy) stanowią szczególny, niepowszechnie spotykany przedmiot opodatkowania, przez co są przedmiotem szczególnego zainteresowania władz samorządowych, którym w zdecydowanej większości nie zależy na obciążaniu podatkiem od nieruchomości właścicieli / posiadaczy lotnisk, z uwagi na niską opłacalność i nierentowność działalności lotniczej. Powszechną praktyką samorządów jest stosowanie preferencyjnych stawek podatku w stosunku do nieruchomości lotniskowych, lub też sami użytkownicy lotnisk (którymi często są stowarzyszenia – Aeroklubu) korzystają ze zwolnień ustawowych lub stawek preferencyjnych, jako organizacje pożytku publicznego - co jednak znacznie ogranicza możliwości prowadzenia działalności, jedynie do zakresu obejmującego działalność odpłatną i nieodpłatną pożytku publicznego.

Charakterystyka orzecznictwa sądów administracyjnych i praktyka organów podatkowych (gminnych) prowadzi do wniosku, że część gmin, traktując lotniska jako budowle (zgodnie z katalogiem zawartym w ustawie prawo budowlane), stosuje (nieprecyzyjną) treść przepisu art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych z uwzględnieniem zasady

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. ...SPS-WP.020.169.8.2021

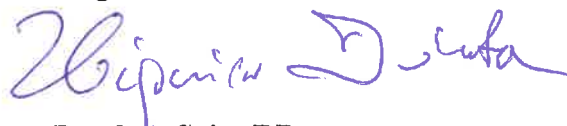
Data wpływu ..... 28. 05. 2021

wynikającej z art. 2a Ordynacji podatkowej, stanowiącej, że niedające się usunąć wątpliwości co do treści przepisów prawa podatkowego rozstrzyga się na korzyść podatnika - *in dubio pro tributario*, tym samym stosując z korzyścią dla podatnika - już istniejącą treść przedmiotowego przepisu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Praktyka ta nie jest jednak jednolita.

W świetle powyższych okoliczności, samorzady gminne nie osiągają z tytułu podatku od nieruchomości lotniskowych jakiegokolwiek dochodu, lub dochód ten mieści się w granicach kilkudziesięciu tysięcy złotych i co ważne - dotyczy tylko niewielkiego procenta samorządów gminnych w Polsce, co w skali całego kraju uznać należy za kwotę nieistotną dla budżetów samorządów gminnych.

W związku z powyższym, obecnie samorzady gminne nie osiągają znaczącego lub chociażby istotnego dochodu z tytułu podatku od nieruchomości lotniskowych, chcąc utrzymać funkcjonowanie takich obiektów na terenie swojej gminy, jako atutu i miejsca służącego komunikacji i rozwoju sportu lotniczego, tym samym uznać należy, że proponowana zmiana ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie wywoła skutków dla budżetów samorządów gminnych, a z pewnością rozwiąże narastający problem braku jednoznacznej regulacji dotyczącej podatku od nieruchomości lotniskowych i pozwoli na systemowe zastosowanie art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w stosunku do wszystkich lotnisk użytku publicznego.

**Zbigniew Dolata**



**Posel na Sejm RP**

Warszawa, 26 maja 2021 r.

BAS-WASiE/WAPM-1230/21

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS  
L.dz. ....  
Data wpływu: 26. 05. 2021r.

Pani  
Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Zbigniew Dolata)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2019 r. poz. 1028, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

**I. Przedmiot projektu ustawy**

Projektowana ustawa dokonuje zmiany w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170, ze zmianami; dalej: u.p.lok.) w zakresie zwolnienia od podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli na obszarze części lotniczych lotnisk użytku publicznego.

W obecnym stanie prawnym od podatku od nieruchomości zwolnione są budynki, budowle i zajęte pod nie grunty na obszarze części lotniczych lotnisk użytku publicznego (por. art. 7 ust. 1 pkt 3 u.p.lok.). Taka konstrukcja zwolnienia prowadzi, zdaniem wnioskodawców, do sporów interpretacyjnych i – jak wynika z praktyki – do możliwości ograniczenia przez organ podatkowy zakresu zwolnienia ustawowego (objęcie zwolnieniem wyłącznie gruntów zabudowanych budynkami i budowlami, opodatkowanie natomiast terenów niezabudowanych znajdujących się na obszarze części lotniczych lotnisk użytku publicznego).

Przyjęcie projektowanej nowelizacji (nadanie nowego brzmienia pkt 3 w art. 7 ust. 1 u.p.lok.) oznaczać będzie, że zwolnieniem od podatku od nieruchomości objęte będą wszystkie grunty, budynki i budowle na obszarze

części lotniczych lotnisk użytku publicznego, w tym także te grunty, które nie są zajęte przez budynki i budowle znajdujące się na tym obszarze.

Projektowana ustawa miałaby wejść w życie z dniem 1 lipca 2021 r. (art. 2 projektu).

## **II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy**

Kwestie stanowiące przedmiot projektu ustawy nie są regulowane prawem Unii Europejskiej.

## **III. Analiza projektu ustawy pod kątem prawa Unii Europejskiej**

Przedmiot projektu ustawy nie jest regulowany prawem Unii Europejskiej.

## **IV. Konkluzja**

Przedmiot poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Autor:

**dr Jacek Kulicki**

Specjalista ds. finansów publicznych  
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptowała:

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

  
Krystyna Trembicka

Warszawa, 26 maja 2021 r.

BAS-WASiE/WAPM-1231/21

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS  
L.dz. DS.1120.331.21  
Data wpływu 26.05.2021r.

Pani  
Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Zbigniew Dolata) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu**

Projektowana ustawa dokonuje zmiany w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170, ze zmianami; dalej: u.p.lok.) w zakresie zwolnienia od podatku od nieruchomości gruntów, budynków i budowli na obszarze części lotniczych lotnisk użytku publicznego.

W obecnym stanie prawnym od podatku od nieruchomości zwolnione są budynki, budowle i zajęte pod nie grunty na obszarze części lotniczych lotnisk użytku publicznego (por. art. 7 ust. 1 pkt 3 u.p.lok.). Taka konstrukcja zwolnienia prowadzi, zdaniem wnioskodawców, do sporów interpretacyjnych i – jak wynika z praktyki – do możliwości ograniczenia przez organ podatkowy zakresu zwolnienia ustawowego (objęcie zwolnieniem wyłącznie gruntów zabudowanych budynkami i budowlami, opodatkowanie natomiast terenów niezabudowanych znajdujących się na obszarze części lotniczych lotnisk użytku publicznego).

Przyjęcie projektowanej nowelizacji (nadanie nowego brzmienia pkt 3 w art. 7 ust. 1 u.p.lok.) oznaczać będzie, że zwolnieniem od podatku od nieruchomości objęte będą wszystkie grunty, budynki i budowle na obszarze części lotniczych lotnisk użytku publicznego, w tym także te grunty, które nie są zajęte przez budynki i budowle znajdujące się na tym obszarze.

Projektowana ustawa miałaby wejść w życie z dniem 1 lipca 2021 r. (art. 2 projektu).

Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie zawiera przepisów, które mają na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej. Projekt nie stanowi projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

**dr Jacek Kulicki**

Specjalista ds. finansów publicznych  
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptowała:  
Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

  
Krystyna Trembicka