



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 27 marca 2026 r.

Poz. 1017

UCHWAŁA NR 45/2026

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W KIELCACH

z dnia 20 marca 2026 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXVI/225/2026 Rady Miejskiej w Wodzisławiu z dnia 27 lutego 2026 r. w sprawie trybu i szczegółowych warunków zwolnienia od podatku rolnego użytków rolnych, na których zaprzestano produkcji

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk (sprawozdawca), Iwona Kudła, Zbigniew Rękas, Monika Różycka, Agnieszka Zarębska

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.)

stwierdza nieważność uchwały nr XXVI/225/2026 Rady Miejskiej w Wodzisławiu z dnia 27 lutego 2026 r. w sprawie trybu i szczegółowych warunków zwolnienia od podatku rolnego użytków rolnych, na których zaprzestano produkcji, z powodu naruszenia art. 12 ust. 9 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1344) i § 32 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300).

Uzasadnienie

Uchwała nr XXVI/225/2026 Rady Miejskiej w Wodzisławiu z dnia 27 lutego 2026 r. w sprawie trybu i szczegółowych warunków zwolnienia od podatku rolnego użytków rolnych, na których zaprzestano produkcji wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 4 marca 2026 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych objęta została postępowaniem nadzorczym.

W dniu 20 marca 2026 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu. O powyższym terminie posiedzenia Kolegium powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana stosownie do treści art. 18 ust. 3 ww. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. W posiedzeniu Kolegium nie uczestniczyli przedstawiciele Gminy Wodzisław.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium stwierdziło, że przedmiotowa uchwała w sposób istotny narusza prawo. Podstawę rozstrzygnięcia stanowiły następujące ustalenia faktyczne i prawne.

W § 3 ust. 1 badanej uchwały Rada Gminy w Wodzisławiu określiła, iż zwolnienie z podatku rolnego przysługuje przy spełnieniu następujących warunków:

- 1) zaprzestanie uprawy roślin i zasiewów;

- 2) nie wykorzystywanie gruntów na cele pastwiskowe, w tym wypasu zwierząt;
- 3) nie dokonywanie zbioru traw i siana na cele paszowe;
- 4) utrzymanie gruntów w stanie nie zagrażającym rozprzestrzenianiu się chwastów (pozostawienie w ugorze czarnym lub dokonywanie oprysków chemicznych).
- 5) użytki rolne, na których zaprzestano produkcji rolnej nie są wykorzystywane na inne cele, w tym na prowadzenie działalności gospodarczej.

wskazując jednocześnie w ust. 2, że warunki określone w ust. 1 muszą być spełnione łącznie.

Zdaniem Kolegium Izby, powyższe zapisy ograniczają uprawnienia podatników do uzyskania zwolnienia.

Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 7 ustawy o podatku rolnym, zwolnieniu od podatku rolnego podlegają grunty gospodarstw rolnych, na których zaprzestano produkcji rolnej, z tym, że zwolnienie może dotyczyć nie więcej niż 20% powierzchni użytków rolnych gospodarstwa rolnego, lecz nie więcej niż 10 ha – na okres nie dłuższy niż 3 lata, w stosunku do tych samych gruntów. W ten sposób określone zostały w ustawie ogólne przesłanki jakie muszą być spełnione dla uzyskania przez podatników zwolnienia z podatku rolnego użytków rolnych wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, na których zaprzestano produkcji rolnej. Oznacza to, że grunty gospodarstw rolnych, na których zaprzestano produkcji rolnej są z mocy prawa zwolnione od podatku rolnego, a jedyne warunki jakie ustawa przewidziała dotyczą:

- powierzchni użytków rolnych gospodarstwa rolnego, której może dotyczyć zwolnienie, a mianowicie nie więcej niż 20 % tej powierzchni, lecz nie więcej niż 10 ha,

- okresu zwolnienia, który nie może być dłuższy niż 3 lata w stosunku do tych samych gruntów.

Zgodnie z art. 12 ust. 9 ustawy o podatku rolnym, stanowiącym podstawę badanej uchwały, rada gminy określa, w drodze uchwały, tryb i szczegółowe warunki zwolnienia, o którym mowa w art. 12 ust. 1 pkt 7 tej ustawy. Kompetencja rady gminy, ustanowiona tym przepisem, dotyczy określenia trybu i szczegółowych warunków zwolnienia, co nie jest tożsame z możliwością wprowadzenia nowych, dodatkowych warunków wpływających w istotny sposób na zakres przedmiotowy tego zwolnienia.

W § 3 badanej uchwały Rada Gminy, wprowadza dodatkowe inne niż przewidziane ustawą warunki, których łączne spełnienie umożliwi zwolnienie od podatku. Dodatkowo wprowadzone przez Radę warunki dotyczą gruntów, na których prowadzone są tylko niektóre rodzaje działalności rolniczej. W art. 12 ust. 1 pkt 7 ustawy o podatku rolnym jest mowa o gruntach gospodarstw rolnych, na których zaprzestano produkcji rolnej oraz o powierzchni użytków rolnych gospodarstwa rolnego. Wskazanie rodzajów produkcji rolnej uważanych za działalność rolniczą zawiera art. 2 ust. 2 ustawy o podatku rolnym. Do działalności tej zalicza się produkcję roślinną i zwierzęcą, w tym produkcję materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego reprodukcyjnego, produkcję warzywniczą, roślin ozdobnych, grzybów uprawnych, sadownictwa, hodowlę i produkcję materiału zarodowego zwierząt, ptactwa i owadów użytkowych, produkcję zwierzęcą typu przemysłowego fermowego oraz chów i hodowlę ryb.

Ze wskazanych powyżej przepisów prawa wynika, że zwolnieniem ustawowym, uregulowanym w podstawowym zakresie przepisem art. 12 ust. 1 pkt 7 cyt. ustawy, objęte zostały użytki rolne gospodarstw rolnych, na których zaprzestano jakiejkolwiek produkcji rolnej w rozumieniu art. 2 ust. 2 tej ustawy, a więc także zwierzęcej. Natomiast ustalone przez Radę Gminy warunki - ze względu na wymóg spełnienia wszystkich ustalonych warunków łącznie - wyłączają możliwość ubiegania się przez podatnika o zwolnienie z podatku rolnego np. gruntów rolnych zabudowanych, na których zaprzestano produkcji zwierzęcej. Mając na uwadze powyższe, zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej, określając warunki zwolnienia od podatku rolnego gruntów gospodarstw rolnych, na których zaprzestano produkcji rolnej, Rada Gminy Wodzisław ograniczyła możliwość stosowania zwolnień z podatku rolnego innych gruntów niż grunty, o których mowa w § 3 ust. 1 pkt 1–4 badanej uchwały, naruszając tym samym art. 12 ust. 1 pkt 7 ustawy o podatku rolnym, który nie przewiduje takiego ograniczenia. Natomiast zwolnienie ustawowe obejmuje użytki rolne gospodarstw na których zaprzestano produkcji rolnej niezależnie od tego, jaka działalność rolnicza jest na nich prowadzona. Natomiast pkt 5 § 3 ust. 1 w zakresie w jakim wymaga by grunt podlegający zwolnieniu nie był wykorzystywany na inne cele w tym na prowadzenie działalności gospodarczej jest systemowo sprzeczny z regulacjami prawa podatkowego zakładającymi albo opodatkowanie gruntu podatkiem rolnym albo podatkiem od nieruchomości.

Zgodnie z § 3 ust. 2 uchwały w razie niedopełnienia chociażby jednego z warunków określonych w ust. 1 podatnik traci prawo do zwolnienia, a organ podatkowy ustala wysokość zobowiązania podatkowego począwszy od miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło zdarzenie powodujące utratę prawa do zwolnienia. W dalszej kolejności w § 4 ust. 1 badanej uchwały określono, że zwolnienie następuje w drodze decyzji Burmistrza Miasta i Gminy Wodzisław, zaś w ust. 2 wskazano, że w razie niedopełnienia chociażby jednego z zastrzeżonych warunków organ podatkowy stwierdza wygaśnięcie w całości lub części decyzji, o której mowa w ust. 1. Zgodnie zaś z zapisem ust. 3 „Podatnik jest zobowiązany do zawiadomienia Urzędu Miasta i Gminy w Wodzisławiu w terminie 14 dni o zaistniałych zmianach w przypadku wcześniejszego podjęcia produkcji na wyłączonych użytkach rolnych”.

Kolegium Izby podnosi, że przywołane postanowienia uchwały wykraczają poza zakres kompetencji Rady Gminy Wodzisław, wynikający z art. 12 ust. 9 ustawy o podatku rolnym i dotyczą kwestii regulowanych przepisami rangi ustawowej, to jest ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111). Zgodnie z art. 12 ust. 9 ustawy o podatku rolnym rada gminy powinna określić w drodze uchwały jedynie tryb i szczegółowe warunki zwolnienia od podatku rolnego, o którym mowa w art. 12 ust. 1 pkt 7 ww. ustawy, nie jest natomiast uprawniona do regulowania, iż zwolnienie następuje w drodze decyzji wydanej przez Burmistrza Miasta i Gminy Wodzisław, określania skutków niedopełnienia warunków zwolnienia oraz przesłanek wygaśnięcia czy też zmiany decyzji o zastosowaniu zwolnienia, czy też nakładania na podatnika obowiązku zawiadamiania o zaprzestaniu produkcji. Kolegium wskazuje bowiem, iż ani przepisy dotyczące podatku rolnego, ani też przepisy Ordynacji podatkowej nie upoważniają Rady Gminy do uregulowania tych kwestii w drodze aktu prawa miejscowego. Ponadto tryb i zasady zapłaty podatku będą zależały od formy organizacyjno-prawnej podmiotu zobowiązanego do zapłaty oraz od sposobu powstawania zobowiązania podatkowego. W odniesieniu do osób fizycznych zobowiązanie podatkowe w zakresie podatku rolnego powstaje w drodze doręczenia decyzji ustalającej to zobowiązanie, w sposób określony w art. 21 § 1 pkt 2 ustawy – Ordynacja podatkowa (Dz.U.2025 r. poz.111), ale w odniesieniu do osób prawnych decyzji ustalających nie doręcza się, a obowiązuje samoobliczenie podatku. Wykonując swoje kompetencje prawodawcze, zawarte w upoważnieniach ustawowych, organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Nie są upoważnione ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

W § 5 analizowanej uchwały wskazano, iż w sprawach nieuregulowanych w niniejszej uchwale zastosowanie mają przepisy ustawy o podatku rolnym oraz ustawy Ordynacja Podatkowa. Należy podkreślić, że w obowiązującym porządku prawnym funkcjonuje zasada hierarchiczności prawa określona w art. 87 Konstytucji. Zgodnie z tą zasadą akt niższego rzędu, jakim jest akt prawa miejscowego, nie może rozstrzygać o zakresie obowiązywania i stosowania aktu wyższego rzędu, albowiem ten obowiązuje i jest stosowany z mocy prawa. Zauważyć również należy, iż funkcją stanowionego prawa miejscowego nie jest informowanie adresata tego aktu o różnych regulacjach obowiązującego prawa, lecz funkcję tę stanowi regulowanie określonej materii (problematyki) w zakresie niewykraczającym poza ustanowioną delegację ustawową. (tak m.in Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2019 r. sygn. akt II OSK 1782/18)

W § 6 uchwały Rada Gminy Wodzisław postanowiła, że traci moc uchwała Nr 7/92 Rady Gminy z dnia 9 kwietnia 1992 roku w sprawie trybu i szczegółowych warunków zwolnienia użytków rolnych z podatku rolnego na których zaprzestano produkcji rolnej na okres nie dłuższy niż 3 lata. W ocenie Kolegium Izby zapis ten nie jest prawidłowy, bowiem uchwała ta utraciła moc obowiązującą z mocy prawa z dniem 1 stycznia 2003 r. Z tym dniem weszła w życie ustawa z dnia 10 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym (Dz. U. z 2002 r. Nr 200, poz. 1680). W ustawie tej zmianie uległ m.in. art. 12 ust. 1 pkt 7 ustawy o podatku rolnym, do którego odwołuje się art. 12 ust. 9 ww. ustawy, zawierający upoważnienie ustawowe dla rady gminy do podjęcia uchwały określającej tryb i szczegółowe warunki zwolnienia od podatku rolnego w rozpatrywanym zakresie. Stosownie do § 32 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" jeżeli zmienia się treść przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego w ten sposób, że zmienia się rodzaj aktu wykonawczego, zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym lub wytyczne dotyczące treści tego aktu, przyjmuje się, że akt wykonawczy wydany na podstawie tego przepisu upoważniającego traci moc obowiązującą z dniem wejście w życie przepisu zmieniającego treść przepisu upoważniającego. Z powyższego wynika zatem, że zmiana treści przepisu upoważniającego - art. 12 ust. 9 w zw. z art. 12 ust. 1 pkt 7 ustawy o podatku rolnym – skutkowałą utratą mocy obowiązującej uchwały Nr 7/92 Rady Gminy z dnia 9 kwietnia 1992 roku w sprawie trybu i szczegółowych warunków zwolnienia w użytków rolnych z podatku rolnego na których zaprzestano produkcji rolnej na okres nie dłuższy niż 3 lata.

W ocenie Kolegium Izby wskazane powyżej naruszenie prawa ma charakter istotny. Wobec stwierdzenia sprzeczności z prawem zasadniczej, merytorycznej części uchwały tj. zapisów § 3, 4, 5 i 6 Kolegium Izby postanowiło o stwierdzeniu nieważności badanej uchwały w całości.

Pouczenie:

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

Damian Grzelka