



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 12 marca 2026 r.

Poz. 2155

UCHWAŁA NR 5.250.2026 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 25 lutego 2026 r.

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) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXIII/166/2026 Rady Miejskiej w Opalenicy z dnia 22 stycznia 2026 r. w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości z tytułu realizacji nowych inwestycji na terenie gminy Opalenica w ramach pomocy de minimis - "Nowa szansa na rozwój", w części obejmującej:

– w § 1 ust. 3 wyrażenie w brzmieniu: „i liczy się od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym podatnik złożył pisemną informację o skorzystaniu ze zwolnienia wraz z dokumentami, o których mowa w § 4”,

– § 2 pkt 1,

z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 2 lutego 2026 r., Rada Miejska w Opalenicy powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 8, art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, wprowadziła zwolnienia z podatku od nieruchomości z tytułu realizacji nowych inwestycji na terenie gminy Opalenica w ramach pomocy de minimis.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do badanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 25 lutego 2026 r.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach. Przepisem rangi ustawowej zawierającym upoważnienie dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości jest art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 707), zgodnie z którym rada gminy, w drodze uchwały, może wprowadzić inne zwolnienia przedmiotowe niż określone w ust. 1 oraz w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz. U. z 2003 r. Nr 188 poz. 1840, z późn. zm.).

W sytuacji, gdy uchwała w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości przewiduje udzielenie pomocy publicznej, uchwała taka – w myśl art. 20b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych - powinna być podjęta z uwzględnieniem przepisów dotyczących pomocy publicznej.

Rozporządzeniem z dnia 9 stycznia 2015 r., wydanym na podstawie art. 20d ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, Rada Ministrów określiła warunki udzielania zwolnień z podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną, pomoc na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, pomoc na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną, pomoc na infrastrukturę lokalną, pomoc na rzecz regionalnych portów lotniczych oraz pomoc na rzecz portów (Dz. U. z 2022 r. poz. 1387, z późn. zm.).

Korzystając z upoważnienia wynikającego z ww. przepisów Rada Miejska w Opalenicy postanowiła zwolnić od podatku od nieruchomości budynki lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, innej niż rolnicza lub leśna i będące w posiadaniu podatników, którzy utworzyli nowe inwestycje. Zgodnie z § 1 ust. 2 uchwały przez „nową inwestycję” należy rozumieć inwestycję:

a) polegającą na wybudowaniu lub rozbudowie budynków lub ich części, zakończoną po dniu 1 stycznia 2026 r., potwierdzoną uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie lub skutecznym zgłoszeniem użytkowania zgodnie z przepisami ustawy Prawo budowlane;

b) polegającą na zmianie sposobu użytkowania budynku lub jego części na cele działalności gospodarczej, dokonanej po dniu 1 stycznia 2026 r., zgodnie z ustawą Prawo budowlane.

Jednocześnie w § 3 ust. 1 uchwały Rada postanowiła, że zwolnienie z podatku od nieruchomości stanowi pomoc de minimis w rozumieniu rozporządzenia Komisji (UE) Nr 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE. L 2023/2831 z 15 grudnia 2023 r.).

Z dokumentów przedłożonych tut. Izbie wynika, że projekt badanej uchwały został przesłany Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Prezes UOKiK nie zgłosił zastrzeżeń do przesłanego projektu. Przy podejmowaniu uchwały zostały zatem spełnione wymogi wynikające z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2025 r. poz. 468, z późn. zm.).

Oceniając poszczególne postanowienia badanej uchwały Kolegium Izby stwierdza, co następuje.

W § 1 ust. 3 uchwały Rada postanowiła: „Okres zwolnienia o którym mowa w § 1 ust. 1 wynosi 3 lata i liczy się od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym podatnik złożył pisemną informację o skorzystaniu ze zwolnienia wraz z dokumentami, o których mowa w § 4”.

Zapisy uchwały zwolnieniowej wskazujące, że zwolnienie przysługuje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zaistniały zdarzenia uzasadniające zapłatę podatku np. zrealizowanie budowy lub rozbudowy budynków, są niezgodne z prawem.

W przypadku powstania nowego budynku takie postanowienie będzie niezgodne z art. 6 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, który wskazuje, że jeżeli okolicznością, od której jest uzależniony obowiązek podatkowy, jest istnienie budowli albo budynku lub ich części, obowiązek podatkowy powstaje z dniem 1 stycznia roku następującego po roku, w którym budowa została zakończona, albo w którym rozpoczęto użytkowanie budowli albo budynku lub ich części przed ich ostatecznym wykończeniem.

W związku z powyższym Kolegium Izby stwierdziło nieważność wyrażenia: „i liczy się od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym podatnik złożył pisemną informację o skorzystaniu ze zwolnienia wraz z dokumentami, o których mowa w § 4”, zawartego w § 1 ust. 3 uchwały.

Z kolei w § 2 pkt 1 badanej uchwały Rada postanowiła, że uchwały nie stosuje się do „obiektów o powierzchni powyżej 400 m² przeznaczonych do prowadzenia działalności handlowej”.

Zgodnie z przepisem art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.) „wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”. Natomiast z przepisu art. 217 Konstytucji wynika, że „nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania

i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy”.

W ocenie Kolegium Izby brak zwolnienia budynków związanych z działalnością handlową o powierzchni użytkowej powyżej 400 m² stanowi naruszenie zasady równości podmiotów wobec prawa, w tym równości w sferze prowadzenia działalności gospodarczej o takim samym charakterze, tj. podmiotów prowadzących działalność handlową na obszarze działania organu, który ustanowił akt prawa miejscowego.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby stwierdziło nieważność postanowienia § 2 pkt 1 badanej uchwały.

Ponadto Rada postanowiła:

– w § 3 ust. 5 badanej uchwały, że „Jeżeli przekroczenie dopuszczalnej wielkości pomocy dla przedsiębiorcy nastąpiło w związku ze zwolnieniem z podatku od nieruchomości na podstawie niniejszej uchwały, kwota udzielonej pomocy ponad dopuszczalną wielkość podlega zwrotowi”,

– w § 5 ust. 4 badanej uchwały, że „Utrata uprawnień do zwolnienia określona w ust. 3 powoduje obowiązek zwrotu podatku objętego nienależnym zwolnieniem”.

Kolegium Izby wskazuje, że to organ podatkowy dokonuje zwrotu podatku, a w opisanych powyżej okolicznościach podatnik zobowiązany jest do zapłaty podatku.

W myśl § 6 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Na podstawie § 143 Zasad techniki prawodawczej reguły wyrażone w ich § 6 należy stosować również do aktów prawa miejscowego.

Regulacja § 6 Zasad techniki prawodawczej formułuje trzy dyrektywy redagowania przepisów prawnych, tj.:

- 1) precyzji tekstu prawnego,
- 2) komunikatywności tekstu prawnego dla jego adresatów,
- 3) adekwatności tekstu prawnego do zamiaru prawodawcy.

Z powyższych zasad wynika, iż przepisy prawa redagować należy w sposób jednoznaczny, tak aby wyznaczały adresatom, co i w jakiej sytuacji jest zakazane, nakazane lub dozwolone, a także określały przesłanki ich stosowania przez organy władzy publicznej. Ponadto tekst przepisu aktu prawnego powinien być tak skonstruowany, by dla jego przeciętnego adresata był on zrozumiały, tj. aby odczytywał on z danego przepisu tę treść, którą zawarł w niej jego autor. Adresat aktu nie może być zaskakiwany treścią nieostrych przepisów. Z kolei, zasada adekwatności oznacza, że tekst aktu prawnego powinien być tak zredagowany, by dokładnie odpowiadał zamiarom prawodawcy.

Uchwały podejmowane przez organy samorządowe, stanowiące akty prawa miejscowego, muszą więc zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (por. wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Op 37/09).

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
/-/ Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.