



# DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

---

Katowice, dnia 7 stycznia 2026 r.

Poz. 101

## UCHWAŁA NR 205.XXIV.2025 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W KATOWICACH

z dnia 20 listopada 2025 r.

**w sprawie uchwały Nr XVIII/147/2025 Rady Gminy Goczałkowice-Zdrój z dnia 28 października 2025 r.  
w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości budynków mieszkalnych lub ich części dotkniętych  
szkodami górniczymi**

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 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 i 3 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 Katowicach uchwała, co następuje:**

**§ 1.** Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr XVIII/147/2025 Rady Gminy Goczałkowice-Zdrój z dnia 28 października 2025 r. w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości budynków mieszkalnych lub ich części dotkniętych szkodami górniczymi z powodu istotnego naruszenia art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2025 r. poz. 707) w związku z art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111 z późn. zm.) oraz w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), polegającego na wykroczeniu przy stanowieniu aktu prawa miejscowego przez organ stanowiący gminy poza zakres upoważnienia ustawowego.

**§ 2.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr XVIII/147/2025 Rady Gminy Goczałkowice-Zdrój z dnia 28 października 2025 r. w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości budynków mieszkalnych lub ich części dotkniętych szkodami górniczymi wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 30 października 2025 r. W dniu 6 listopada 2025 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło, że przedmiotowa uchwała, zgodnie 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), podlega nadzorowi Izby i uchwałą Kolegium Izby Nr 199.XXIII.2025 wszczęło wobec niej postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały Gminy Goczałkowice-Zdrój.

Badanie nadzorcze tego aktu przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 20 listopada 2025 r., o terminie którego powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mają prawo uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, na podstawie art. 18 ust. 3 przywołanej ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. W posiedzeniu Kolegium uczestniczył w trybie zdalnym pełnomocnik Wójta Gminy Goczałkowice-Zdrój, który złożył wyjaśnienia dotyczące treści badanej uchwały. W złożonych wyjaśnieniach pełnomocnik przyznał, że zapisy zawarte w § 3 i 4 podjętej uchwały wykraczają poza zakres upoważnienia ustawowego określonego dla organu stanowiącego określonego w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r.

o podatkach i opłatach lokalnych, natomiast w pozostałym zakresie, w jego ocenie, ten akt nie narusza obowiązujących przepisów. Ponadto Kolegium Izby zapoznało się z pisemnymi wyjaśnieniami dotyczącymi treści podjętej uchwały, zawartymi w piśmie Przewodniczącego Rady Gminy Goczałkowice-Zdrój i Wójta Gminy Goczałkowice-Zdrój z dnia 17 listopada 2025 r. Nr OSO.R.0711.2.63.2025, przesłanymi do tut. Izby, jako odpowiedź na zapytanie z dnia 12 listopada 2025 r. skierowane do tej jednostki samorządu terytorialnego w trybie art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.). W złożonych wyjaśnieniach podniesiono, m.in., co następuje, cyt.: „Przedmiotowa uchwała jest podyktowana względami społecznymi występującymi na terenie Gminy Goczałkowice-Zdrój. Z inicjatywą wprowadzenia zwolnienia podatkowego wystąpili radni Gminy na wniosek mieszkańców posiadających nieruchomości na terenach szkód górniczych, spowodowanych działalnością zakładu górniczego Przedsiębiorstwa Górniczego „Silesia” Sp. z o.o. Sprawa wprowadzenia przedmiotowego zwolnienia będzie ponownie omawiana na posiedzeniach komisji Rady Gminy”.

Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium Izby stwierdziło w badanej uchwale Gminy Goczałkowice-Zdrój istotne naruszenia prawa, wskazane w § 1 niniejszej uchwały. Powyższe naruszenia prawa stanowiły podstawę do stwierdzenia nieważności badanej uchwały w całości. Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny:

W dniu 28 października 2025 r. Rada Gminy Goczałkowice-Zdrój podjęła uchwałę Nr XVIII/147/2025 w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości budynków mieszkalnych lub ich części dotkniętych szkodami górniczymi. W podstawie prawnej uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 8, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r., poz. 1153 z późn. zm.), art. 7 ust.3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r., poz.707) oraz zawarto informację o przeprowadzeniu konsultacji społecznych.

W § 1. uchwały sformułowano na potrzeby regulacji zawartej w uchwale definicję pojęcia „szkody górnicze”, co należy rozumieć, jako cyt.: „szkodę spowodowaną działalnością (ruchem) zakładu górniczego”.

W § 2. uchwały zawarto opis przedmiotu zwolnienia podatkowego ustanawianego badaną uchwałą w następującym brzmieniu, cyt.:

„1. Zwalnia się z podatku od nieruchomości budynki mieszkalne lub ich wyodrębnione części położone na terenie Gminy Goczałkowice-Zdrój dotknięte szkodami górniczymi.

2. Zwolnienie z podatku od nieruchomości, o którym mowa w § 2 ust. 1 przysługuje przez okres jednego roku, po spełnieniu warunków określonych w uchwale, począwszy od dnia 1 stycznia 2026 r.

3. Zwolnieniu nie podlegają budynki lub ich wyodrębnione części w części zajętej na prowadzenie działalności gospodarczej”.

W dalszej treści uchwały, tj. w § 3-4 zawarto następujące regulacje dotyczące przebiegu postępowania podatkowego, mającego na celu weryfikację danych mających stanowić podstawę uzyskania zwolnienia podatkowego, w następującym brzmieniu, cyt.:

„§ 3. Określa się sposób i zasady weryfikacji informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych lub deklaracji na podatek od nieruchomości.

§ 4. Weryfikacji informacji lub deklaracji, o których mowa w § 3, dokonują pracownicy Referatu Finansowo-Budżetowego zgodnie z zakresem obowiązków”.

W następnej części uchwały, tj. w § 5. uregulowano obowiązki nakładane na podatnika, będące podstawą do skorzystania przez niego z prawa do zwolnienia podatkowego, w następującym brzmieniu, cyt.:

„§. 5. Podatnik chcąc skorzystać z prawa do zwolnienia z podatku od nieruchomości zobowiązany jest do złożenia:

1) informacji lub deklaracji dotyczących podatku od nieruchomości określonych w § 3, do której dołącza oświadczenie którego wzór stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

2) dokumentu potwierdzającego zgłoszenie do zakładu górniczego wystąpienia szkody górniczej”.

Ponadto w uchwale sformułowano przepisy końcowe, w następującym brzmieniu, cyt.:

„§ 6. Uchwała obowiązuje do 31 grudnia 2026 r.”,

„§ 7. Uchwała podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.”.

Do podjętej uchwały załączono wzory oświadczeń, które winien złożyć podatnik podatku od nieruchomości w celu uzyskania zwolnienia podatkowego, podając dane lokalizacyjne i parametry powierzchniowe budynku mieszkalnego lub wyodrębnionej części budynku mieszkalnego, dotkniętego szkodami górnictwami.

Kolegium Izby zważyło co następuje:

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa. W odniesieniu do aktów organów gmin przepis ten pozostaje w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.), stosownie do którego uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90 tej ustawy, tj. m.in. po przedłożeniu regionalnej izbie obrachunkowej, na zasadach określonych w ust. 1, uchwały rady gminy objętej zakresem nadzoru regionalnej izby obrachunkowej.

Dokonując badania przedłożonej uchwały Nr XVIII/147/2025 Rady Gminy Goczałkowice-Zdrój z dnia 28 października 2025 r. w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości budynków mieszkalnych lub ich części dotkniętych szkodami górnictwami, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło, że uchwała ta stanowi akt prawa miejscowego. Obowiązujące uregulowania prawne nie zawierają co prawda ustawowej definicji takiego aktu, jednakże cechy takich aktów można wywieść zarówno z uregulowań zawartych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jak również z obowiązującego systemu prawa oraz orzecznictwa sądowego. Przede wszystkim Konstytucja RP w art. 87 ust. 2 stanowi, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Z kolei w art. 94 ustawy zasadniczej wskazano, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Taka regulacja jest zawarta przede wszystkim w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461). Stosowne regulacje dotyczące aktów prawa miejscowego zawierają również tzw. ustawy samorządowe, w tym ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w której zamieszczono m.in. regulacje ujęte w art. 40 i art. 41, określające prawo przysługujące gminie do stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na jej obszarze. Z kolei w orzecznictwie sądowym dominuje pogląd, zgodnie z którym za akt prawa miejscowego przyjmuje się taki akt normatywny, który zawiera normy postępowania o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Normatywny charakter aktu oznacza, że zawiera on wypowiedzi wyznaczające adresatom pewien sposób zachowania się, przybierający postać nakazu, zakazu lub uprawnienia. Charakter generalny oznacza, że normy zawarte w akcie definiują adresata poprzez wskazanie cech, a nie poprzez ich wymienienie z nazwy, natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane lub dozwolone zachowanie ma mieć miejsce w pewnych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji. Akty prawa miejscowego skierowane są do podmiotów (adresatów) pozostających poza strukturą administracji (por. np. wyrok NSA z 19 czerwca 2019 r. sygn. akt II OSK 2048/17).

Przedmiotowa uchwała Rady Gminy Goczałkowice-Zdrój została podjęta na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, zgodnie z którą 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. W ocenie organu nadzoru prawo do ustanawiania zwolnień podatkowych przez gminę może dotyczyć wyłącznie zwolnień o charakterze przedmiotowym. Z licznych orzeczeń sądów administracyjnych oraz stanowiska doktryny wynika, że zwolnienia takie mogą dotyczyć wyłącznie przedmiotów opodatkowania wykorzystywanych do różnego rodzaju działalności. Przedmiot ten winien być tak określony, żeby nie była możliwa identyfikacja konkretnego podatnika, a więc cechy przedmiotu muszą w przepisie zostać tak określone, aby dotyczyły potencjalnie (hipotetycznie) nieoznaczonego indywidualnie

podatnika /zob: np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 3 września 2021 r. sygn. akt I SA/Op 232/21/. Ponadto z przytoczonego przepisu art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych wynika, że tego typu zwolnienia obowiązują z mocy prawa, tzn. są uwzględniane przez organy podatkowe z urzędu na podstawie danych wykazanych przez podatnika w składanych deklaracjach podatkowych. Ich praktyczne zastosowanie nie wymaga żadnego wniosku podatnika. Weryfikowanie zastosowanego przez podatnika zwolnienia podatkowego winno być dokonywane w toku postępowania podatkowego przez właściwy organ podatkowy na podstawie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa /zob. R. Dowgier, L. Etel – Podatek od nieruchomości. Komentarz, wyd. Wolters Kluwer 2025/. Zwolnienie z podatku od nieruchomości podatnik nabywa więc z mocy samej uchwały i brak jest podstaw prawnych do uzależniania jego przyznania od złożenia przez niego określonych dokumentów /zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 2024 r. sygn. akt III FSK 302/22/.

W podjętej przez Radę Gminy Goczałkowice-Zdrój uchwale określono przedmiot zwolnienia podatkowego w § 2 ust. 1 uchwały w następującym brzmieniu, cyt.: „Zwalnia się z podatku od nieruchomości budynki mieszkalne lub ich wyodrębnione części położone na terenie Gminy Goczałkowice-Zdrój dotknięte szkodami górniczymi”. Jednocześnie organ stanowiący dokonał sformułowania pojęcia „szkody górniczej”, poprzez zapis zamieszczony w § 1 uchwały, który stanowi, cyt.: „Ilekcroć w uchwale jest mowa o: szkodach górniczych - należy przez to rozumieć szkodę spowodowaną działalnością (ruchem) zakładu górniczego”.

Kolegium stwierdza, że kwestie prawne dotyczące problematyki szkód górniczych są objęte regulacją ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2024 r. poz. 1290 z późn. zm.), która reguluje te kwestie w Dziale VIII „Odpowiedzialność za szkody”, wraz z odesłaniem zawartym w art. 145 tej ustawy do stosowania przepisów Kodeksu cywilnego w zakresie naprawiania szkód. Tym samym sformułowana w uchwale Rady Gminy Goczałkowice-Zdrój definicja szkody górniczej w sposób bezsporny wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego dla rady gminy, sformułowanego w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.

Ponadto z treści § 5. przedmiotowej uchwały wynika również, że warunkiem skorzystania przez podatnika ze zwolnienia podatkowego jest wymóg złożenia przez niego określonych dokumentów, a mianowicie. cyt.:

„Podatnik chcąc skorzystać z prawa do zwolnienia z podatku od nieruchomości zobowiązany jest do złożenia:

- 1) informacji lub deklaracji dotyczących podatku od nieruchomości określonych w § 3, do której dołącza oświadczenie którego wzór stanowi załącznik do niniejszej uchwały.
- 2) dokumentu potwierdzającego zgłoszenie do zakładu górniczego wystąpienia szkody górniczej”.

Takie zapisy stoją w wyraźnej kolizji z przepisem art. 6 ust. 13 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, który upoważnia ministra właściwego do spraw finansów publicznych do określenia, w drodze rozporządzenia, wzory formularzy podatkowych, które osoby fizyczne są obowiązane złożyć właściwemu organowi podatkowemu, zawierające informację o nieruchomościach i obiektach budowlanych, dotyczących powstania albo wygaśnięcia obowiązku podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości, jak również zwolnień podatkowych. Rada gminy nie posiada w aktualnym stanie prawnym uprawnień do określania wzorów dokumentów objętych wyłączną kompetencją ministra.

W treści badanej uchwały uregulowano również przebieg postępowania podatkowego, zamieszczając przepisy w § 3-4 w następującym brzmieniu, cyt.:

„§ 3. Określa się sposób i zasady weryfikacji informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych lub deklaracji na podatek od nieruchomości.

§ 4. Weryfikacji informacji lub deklaracji, o których mowa w § 3, dokonują pracownicy Referatu Finansowo-Budżetowego zgodnie z zakresem obowiązków”.

Kolegium sygnalizuje, że postępowanie podatkowe jest objęte regulacją zawartą w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, która w art. 1 pkt 1 m.in. określa przedmiot regulacji stanowiąc, że ustawa normuje postępowanie podatkowe, kontrolę podatkową i czynności sprawdzające. Tym samym organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do stanowienia takich norm, które są objęte regulacją ustawową. Takie

zapisy zawarte w uchwale Rady Gminy Goczałkowice-Zdrój wykraczają poza zakres delegacji ustawowej sformułowanej w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.

Należy wyraźnie podkreślić, że uprawnienie organu stanowiącego gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego jest prawnie obwarowane. Normą podstawową jest przepis Konstytucji RP zawarty w art. 94 ustawy zasadniczej, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Upoważnienie do stanowienia prawa miejscowego musi być wyraźne, a nie oparte jedynie na domniemaniu czy wykładni celowościowej. Niedopuszczalne jest władcze wkroczenie za pomocą powszechnie obowiązujących źródeł prawa w prawa i obowiązki podmiotów stojących na zewnątrz administracji bez wyraźnego ustawowego upoważnienia /zob. P. Chmielnicki Paweł (red.) – Ustawa o samorządzie gminnym Komentarz, wyd. Wolters Kluwer 2022/.

Organ nadzoru w toku prowadzonego postępowania nadzorczego dostrzega wagę problemów społecznych związanych z występowaniem szkód górniczych na terenie Gminy Goczałkowice-Zdrój, co zostało wskazane w pisemnych wyjaśnieniach złożonych przez przedstawicieli organów gminy. Należy wskazać, że obowiązujący system prawa podatkowego przewiduje możliwość stosowania innych instrumentów prawnych, w szczególności ulg podatkowych, stosownie do regulacji zawartej w przepisach Rozdziału 7a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, których udzielanie jest dopuszczalne w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika.

Stwierdzone przez Kolegium Izby naruszenia prawa w badanej uchwale mają charakter istotny i powodują, że przyjęty przez Radę Gminy Goczałkowice-Zdrój akt prawa miejscowego nie może funkcjonować w obrocie prawnym, albowiem zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90 tej ustawy.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia Kolegium Izby – na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym – stwierdziło nieważność badanej uchwały w całości.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

**Daniel Kołodziej**