



Co może, a czego nie może rada gminy w zakresie podatków lokalnych?

dr hab. Tomasz Nowak
Katedra Prawa Finansowego



WYDZIAŁ PRAWA
i ADMINISTRACJI
Uniwersytet Łódzki



UNIC

Podstawy konstytucyjne



Art. 168 Konstytucji RP:

Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie.

Art. 217 Konstytucji RP:

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.

Podstawy **ustawowe**

- art. 5 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych



Rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość stawek podatku od nieruchomości, z tym że stawki nie mogą przekroczyć rocznie:

1) od gruntów:

- a) związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków - 1,45 zł od 1 m² powierzchni,*
- b) pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych - 7,15 zł od 1 ha powierzchni,*
- c) pozostałych, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego - 0,77 zł od 1 m² powierzchni,*
- d) niezabudowanych objętych obszarem rewitalizacji, o którym mowa w ustawie z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2024 r. poz. 278), i położonych na terenach, dla których miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewiduje przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową, usługową albo zabudowę o przeznaczeniu mieszanym obejmującym wyłącznie te rodzaje zabudowy, jeżeli od dnia wejścia w życie tego planu w odniesieniu do tych gruntów upłynął okres 4 lat, a w tym czasie nie zakończono budowy zgodnie z przepisami prawa budowlanego - 4,72 zł od 1 m² powierzchni;*

2) od budynków lub ich części:

- a) mieszkalnych - 1,25 zł od 1 m² powierzchni użytkowej,*
- b) związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej - 35,53 zł od 1 m² powierzchni użytkowej,*
- c) zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym - 16,64 zł od 1 m² powierzchni użytkowej,*
- d) związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajętych przez podmioty udzielające tych świadczeń - 7,27 zł od 1 m² powierzchni użytkowej,*
- e) pozostałych, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego - 12,00 zł od 1 m² powierzchni użytkowej;*

3) od budowli - 2% ich wartości określonej na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 3 i ust. 3-7.

Podstawy **ustawowe**

- art. 5 ust. 2-4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych



2. Przy określaniu wysokości stawek, o których mowa w ust. 1 pkt 1, rada gminy może różnicować ich wysokość dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania, uwzględniając w szczególności lokalizację, rodzaj prowadzonej działalności, rodzaj zabudowy, przeznaczenie i sposób wykorzystywania gruntu.

3. Przy określaniu wysokości stawek, o których mowa w ust. 1 pkt 2, rada gminy może różnicować ich wysokość dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania, uwzględniając w szczególności lokalizację, sposób wykorzystywania, rodzaj zabudowy, stan techniczny oraz wiek budynków.

4. Przy określaniu wysokości stawek, o których mowa w ust. 1 pkt 2 lit. b-e oraz w ust. 1 pkt 3, rada gminy może różnicować wysokość stawek dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania, uwzględniając w szczególności rodzaj prowadzonej działalności.

Podstawy **ustawowe**

- art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych



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 jaki sposób należy określić stawkę podatku w uchwale podatkowej rady gminy?



Uchwała nr 0102-316/25 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 5 listopada 2025 r.

Rada Gminy Kruklanki ustalając w § 1 pkt 3 uchwały Nr XV/112/2025 stawkę dla budowli poprzestała na wskazaniu cyt.: „od budowli – 2% ich wartości”, bez doprecyzowania, tak jak wskazał ustawodawca w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, że wysokość podatku będzie wyliczana od cyt.: „wartości określonej na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 3i ust. 3 – 7” ww. ustawy. Powyższa stawka została ustalona zatem w sposób niekompletny, bowiem wyłącznie w powiązaniu z treścią ustawy adresaci uchwały będą w stanie ustalić prawidłową kwotę podatku od nieruchomości w odniesieniu do budowli. Kolegium Izby wskazuje, że prawodawca w sposób precyzyjny określił przedmioty opodatkowania podatkiem od nieruchomości, w tym parametry służące do obliczenia stawki w odniesieniu do danego rodzaju nieruchomości. W konsekwencji parametry te nie mogą być określone w sposób dowolny, lecz organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego.

Kryteria różnicowania stawek podatku w ramach danego rodzaju przedmiotu opodatkowania



1. Granice różnicowania stawek w ramach danego przedmiotu opodatkowania.
2. Kwestia tworzenia przez radę gminy „własnych” kategorii przedmiotów opodatkowania

Kryteria różnicowania stawek podatku w ramach danego rodzaju przedmiotu opodatkowania



Wyrok WSA w Łodzi z dnia 31 marca 2026 r., I SA/Łd 93/26 (nieprawomocny)

(...I co istotne, a co wynika z zapisów art. 5 ust. 3 i ust. 4 u.p.o.l. - rada gminy może różnicować wysokości stawek dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania, uwzględniając w szczególności lokalizację, sposób wykorzystywania, rodzaj zabudowy, stan techniczny oraz wiek budynków, rodzaj prowadzonej działalności. Cytowane przepisy pozwalają zatem na różnicowanie stawek tylko odnośnie "poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania", ale już nie w obrębie tego samego rodzaju przedmiotu opodatkowania, do czego prowadzi postępowanie się przez Gminę słowem "łączej" w przepisach § 1 pkt 2 lit. b tiret jeden, dwa oraz trzy uchwały. Sąd zgadza się z organem nadzoru, że Rada gminy, określając wysokość stawek podatku od nieruchomości dla budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, postępując się pojęciem "łączej" różnicowała stawki podatku dla zbioru, grupy budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej pozostających we władaniu podatnika. Dokonała zatem różnicowania w ramach tego samego rodzaju przedmiotu opodatkowania. Tym samym określiła stawki dla innej podstawy opodatkowania ponieważ uczyniła to nie w odniesieniu do powierzchni użytkowej budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej ale dla łącznej powierzchni użytkowej grupy, zbioru budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Kwestia modyfikowania danego rodzaju przedmiotu opodatkowania



Uchwała nr 21/156/2025 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku z dnia 22 grudnia 2025 r.

W § 1 ust. 2 pkt 5 uchwały Rada Gminy określiła stawkę podatku od nieruchomości od budynków lub ich części: pozostałych, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego (w tym garaże na samochody osobowe, budynków przeznaczonych na działalność agroturystyczną i budynków letniskowych) – 11,35 zł od 1 m² powierzchni użytkowej.

*Kolegium Izby stwierdza, że powyższe unormowanie stanowi nieuprawnioną modyfikację **art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. e) ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych**. Przepis ten w sposób wyczerpujący określa kategorię „budynków pozostałych” w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizację pożytku publicznego, **nie przewidując możliwości dalszego modyfikowania tej kategorii poprzez wyodrębnienie określonych typów budynków, takich jak garaże, budynki letniskowe czy budynki przeznaczone na działalność agroturystyczną.***

Kwestia stanowienia zwolnień o charakterze podmiotowym lub podmiotowo-przedmiotowym



Uchwała nr 8/27/2025 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi z dnia 28 lutego 2025 r.

*W ocenie Kolegium Izby taka regulacja oznacza, że **Rada Miejska uzależniając zwolnienie z podatku od nieruchomości od braku zaległości wobec Miasta Tomaszowa Mazowieckiego, ustanowiła przesłankę o charakterze podmiotowym.** Zdaniem Kolegium Izby, kwestia posiadania zaległości wobec Miasta lub innego podmiotu, nie ma związku z nieruchomością objętą zwolnieniem od podatku od nieruchomości, natomiast ma związek z osobą podatnika. Uchwała w zakresie, w jakim uzależnia udzielenie zwolnienia od podatku od nieruchomości od braku zaległości wobec Miasta Tomaszowa Mazowieckiego, w ocenie Kolegium Izby, w sposób jednoznaczny odwołuje się do cech podatnika i w konsekwencji wprowadzone przez Radę Miejską zwolnienie nabiera charakteru zwolnienia przedmiotowo podmiotowego. Powyższe oznacza, że **Rada Miejska Tomaszowa Mazowieckiego postanawiając w § 6 ust. 1 Uchwały w sposób jak wyżej przywołano wykroczyła poza granice upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, który umocowuje radę gminy wyłącznie do wprowadzenia zwolnień przedmiotowych.***

Pod jakimi warunkami można w trakcie roku podatkowego dokonać zmiany gminnych przepisów podatkowych co do stawki podatkowej lub zwolnień podatkowych?



Wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2025 r., III FSK 16/25

*(...) nie ma przeszkód, aby gmina mogła obniżyć stawki podatku w ciągu roku. **Musi jednak wówczas zapewnić odpowiednie przepisy przejściowe.** Musi być określone, co się stanie z osobą, która zapłaci podatek według starych stawek w sytuacji, w której gmina obniży podatki w ten sposób, że do czasu wejścia nowych stawek będą obowiązywały stare. Powinny być także zawarte przepisy określające sposób i podstawę zmiany decyzji już doręczonej podatnikom. Obniżać podatki należy tak, aby wszystkim podatnikom zapewnić równe traktowanie wobec prawa.*



Dziękuję za uwagę.