

Uchwała Nr 112/2010
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie
z dnia 23 lipca 2010 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Gminy Urszulin w sprawie trybu i szczegółowych warunków zwolnienia od podatku rolnego gruntów gospodarstw rolnych, na których zaprzestano produkcji rolnej.

Na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) oraz 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 2001 r. Nr 55, poz. 577 z późn.zm.) – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie

uchwała:

Stwierdza się nieważność uchwały Nr XXXI/231/2010 Rady Gminy Urszulin z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie trybu i szczegółowych warunków zwolnienia od podatku rolnego gruntów gospodarstw rolnych, na których zaprzestano produkcji rolnej, w części objętej § 2 ust. 1 zdanie drugie, zawierającej treść „oświadczenie o niekorzystaniu z systemu dopłat bezpośrednich proponowanych do wyłączenia gruntów,” oraz § 2 ust. 2 uchwały, z powodu sprzeczności z przepisami art. 12 ust. 1 pkt 7 i ust. 9 oraz art. 13d ust. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969 z późn.zm.).

Uzasadnienie

W dniu 13 lipca 2010 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie po zbadaniu, w trybie nadzoru, uchwały Nr XXXI/231/2010 Rady Gminy Urszulin z dnia 30 czerwca 2010 r. w sprawie trybu i szczegółowych warunków zwolnienia od podatku rolnego gruntów gospodarstw rolnych, na których zaprzestano produkcji rolnej (doręczonej 8 lipca 2010 r.), podjęło uchwałę Nr 107/2010 w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego w celu stwierdzenia nieważności tej uchwały w części objętej § 2 ust. 1 zdanie drugie, zawierającej treść „oświadczenie o niekorzystaniu z systemu dopłat bezpośrednich proponowanych do wyłączenia gruntów,” § 2 ust. 2 oraz § 3 ust. 1 uchwały, z powodu sprzeczności z przepisami art. 12 ust. 1 pkt 7 i ust. 9 oraz art. 13d ust. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969 z późn.zm.), a także przepisami art. 124 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) Nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników, zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 1290/2005, (WE) nr 247/2006, (WE) nr 378/2007 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1782/2003 (Dz.U. UE.L. 2009.30.16), art. 7 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 2007 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz.U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1051 z późn.zm.) i § 1 ust. 1 pkt 1 oraz § 2 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie minimalnych norm (Dz.U. Nr 39, poz. 211).

Badaną uchwałą Rada Gminy Urszulin ustaliła tryb i szczegółowe warunki zwolnienia od podatku rolnego gruntów gospodarstw rolnych, na których zaprzestano produkcji rolnej. W § 2 ust. 1 uchwały Rada Gminy wśród danych, które powinien zawierać wniosek podatnika, wskazała m.in. „oświadczenie o niekorzystaniu z systemu dopłat bezpośrednich proponowanych do wyłączenia gruntów”.

Obowiązek złożenia takiego oświadczenia oznacza wyłączenie od zwolnienia z podatku rolnego gruntów gospodarstw rolnych, na których zaprzestano produkcji rolnej, a do których przysługuje jednolita płatność obszarowa.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 z dnia 19 stycznia 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiające określone systemy wsparcia dla rolników (...) – (Dz.U. UE.L. 2009.30.16.), nie stawia warunku, aby grunty objęte dopłatami miały być wykorzystywane do produkcji rolnej. W art. 124 ust. 3 wskazuje się wprost, że nie ma obowiązku prowadzenia produkcji ani angażowania czynników produkcji. Ustawa z dnia 26 stycznia 2009 r. o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego (Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1051 z późn.zm.) również nie stawia takiego warunku, a art. 7 ust. 2 pkt 3 tej ustawy stanowi, że dopłaty przysługują także do gruntów ornych, na których nie jest prowadzona uprawa roślin. Grunt objęty dopłatami musi być utrzymany zgodnie z warunkami. Według rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 11 marca 2010 r. w sprawie minimalnych norm (Dz.U. Nr 39, poz. 211) ugorowanie gruntu nie stanowi przeszkody do objęcia go systemem dopłat bezpośrednich, jeśli co najmniej raz w roku podlegał on koszeniu lub innym zabiegom uprawowym zapobiegającym występowaniu i rozprzestrzenianiu się chwastów.

Wprowadzenie w uchwale wymogu składania oświadczeń o niekorzystaniu z dopłat bezpośrednich jest więc dodatkowym warunkiem, od którego spełnienia zależy uzyskanie zwolnienia od podatku rolnego gruntów gospodarstw rolnych, na których zaprzestano produkcji rolnej, zawężającym zakres przedmiotowy zwolnienia, o którym mowa w art. 12 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969 z późn.zm.). Zgodnie z tym przepisem zwalnia się od podatku rolnego 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.

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. Wprowadzając ten dodatkowy warunek Rada Gminy Urszulin wykroczyła poza przyznane jej kompetencje.

W § 2 ust. 2 i ust. 3 uchwały Rada Gminy zawarła postanowienia, które – zdaniem Kolegium – również wykraczają poza zakres ustawowego upoważnienia, dotyczą materii uregulowanej ustawowo, a w przypadku zapisów zawartych w § 2 ust. 2 są z ustawą o podatku rolnym sprzeczne.

Kwestia początku terminu zastosowania zwolnienia od podatku uregulowana została w art. 13d ust. 3 ustawy o podatku rolnym. Zgodnie z nim zwolnienia i ulgi podatkowe udzielone na wniosek podatnika stosuje się od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym złożono wniosek. Rada Gminy Urszulin ustaliła zaś w § 2 ust. 2 uchwały, że początek okresu zwolnienia nie może być wcześniejszy niż pierwszy dzień miesiąca następującego po dniu złożenia wniosku. Zapis taki oznacza, że początek okresu zwolnienia może więc też być późniejszy niż pierwszy dzień miesiąca następującego po miesiącu, w którym złożono wniosek, co pozostaje w sprzeczności ze wskazanym art. 13d ust. 3 ustawy o podatku rolnym.

Nieprawidłowy jest też zapis § 3 ust. 1 uchwały, ustalający, że zwolnieniu podlegają grunty, na których w okresie ostatnich 3 lat prowadzona była produkcja rolna. Po pierwsze warunek prowadzenia produkcji rolnej pozostaje w sprzeczności z ustawowym wymogiem zaprzestania tej produkcji, stanowiącym warunek przyznania zwolnienia od podatku rolnego. Możliwość zwolnienia gruntu z podatku musi być poprzedzona zaprzestaniem produkcji rolnej. Po drugie, zachodzi obawa, by zapis ten nie prowadził do wielokrotnego przyznawania zwolnienia od podatku rolnego, w sytuacji, gdy np. po okresie trzyletniego zwolnienia gruntu, na którym zaprzestano produkcji rolnej, będzie przez kolejne trzy lata prowadzona na nim produkcja rolna. Taka interpretacja tego zapisu prowadziłaby do naruszenia przepisu art. 12 ust. 1 pkt 7 ustawy o podatku rolnym, zgodnie z którym ten sam grunt nie może być zwolniony od podatku na okres dłuższy niż 3 lata.

Kolegium uznało, że przepisy prawa, zwłaszcza te, które ustanawiają normy powszechnie obowiązujące – a do takich należy omawiana uchwała, stanowiąca prawo miejscowe – nie mogą zawierać norm nieprecyzyjnych, budzących wątpliwości prawne.

W wyznaczonym przez Kolegium terminie wójt gminy w piśmie z 22 lipca 2010 r. złożył wyjaśnienia uzasadniające przyjęcie przez Radę Gminy Urszulin kwestionowanych zapisów. Wprowadzenie obowiązku składania przez podatnika oświadczenia o niekorzystaniu z dopłat bezpośrednich do gruntu, który ma być wyłączony z produkcji rolnej i podlegać zwolnieniu od podatku uzasadnił tym, że korzystanie z takich dopłat oznacza, iż grunt przynosi dochody do gospodarstwa, które biorą udział w procesie produkcyjnym jaki zachodzi w gospodarstwie. Zdaniem wójta należy rozgraniczyć pojęcie produkcji rolnej i uprawy roślin. Uchwała Rady Gminy dotyczy warunków zwolnienia od podatku rolnego gruntów gospodarstw rolnych, na których zaprzestano produkcji rolnej tzn. są to grunty rolne wyłączone z procesu produkcji rolnej jaki zachodzi w gospodarstwie, a nie grunty, na których rolnik nie uzyskuje plonu z uprawy roślin. Odnośnie do § 2 ust. 2 i 3 – zdaniem wójta – zapisy uchwały nie naruszają istotnie prawa a jedynie ujmują istotne warunki zwolnienia w jednym akcie prawa miejscowego, przez co jest ono bardziej zrozumiałe i nie wywołuje niepotrzebnych niejasności. W kwestii zapisu § 3 ust. 1 wójt wyjaśnił, że intencją takiego zapisu było, aby o zwolnienie nie ubiegały się osoby, które w sposób trwały zmieniły stan użytków rolnych na gruncie, a nie dokonały zmian w ewidencji gruntów (np. grunt rolny jest od kilkunastu lat zalesiony, a w ewidencji gruntów figuruje grunt orny).

Na posiedzeniu Kolegium 23 lipca 2010 r. stawiał się wójt gminy Urszulin, który w imieniu Rady Gminy podtrzymał wyjaśnienia złożone na piśmie z 22 lipca 2010 r. W uzupełnieniu wyjaśnił, że pojęcia produkcji rolnej i produkcji roślin nie są tożsame. Produkcja rolna jest pojęciem szerszym i należy przez nią rozumieć każdy przejaw działalności, jak np. opryski, oranie, koszenie (także na gruncie ugorowanym), które dopiero w przyszłości mogą służyć produkcji roślin. W związku z tym grunty, na których dokonywane są jakiegokolwiek czynności, jak też grunty, z których uzyskuje się dochód w postaci dopłaty bezpośredniej, nie mogą być uznane za wyłączone z produkcji rolnej i w konsekwencji nie mogą być zwolnione z podatku rolnego. Ustawa o podatku

rolnym pochodzi z 1984 r. i nie uwzględnia – zdaniem wójta – nowych okoliczności faktycznych, które zaszły po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Korzystanie ze zwolnienia od podatku rolnego w sytuacji, gdy jednocześnie rolnik otrzymuje dopłatę bezpośrednią do tego gruntu – jest niedopuszczalne, w związku z czym żądanie złożenia przez podatnika oświadczenia o niekorzystaniu z systemu dopłat bezpośrednich do gruntów, które mają być wyłączone z produkcji rolnej jest jak najbardziej uzasadnione.

Odnosnie zapisu § 3 ust. 1 wójt dodatkowo wyjaśnił, że wolą Rady Gminy było zwolnienie z podatku rolnego tych gruntów, na których dotychczas była prowadzona produkcja rolna, a wyłączenie spod działania tego zwolnienia takich gruntów, gdzie od lat takiej produkcji rolnej nie prowadzono.

Kolegium RIO w Lublinie, rozważając sprawę częściowego stwierdzenia nieważności omawianej uchwały Rady Gminy Urszulin, ustaliło i zważyło, co następuje:

Uwzględnione zostały argumenty przedstawiciela Gminy Urszulin dotyczące zapisów § 3 ust. 1 uchwały. Kolegium uznało, że wymóg prowadzenia produkcji rolnej w okresie ostatnich 3 lat przed wystąpieniem przez rolnika z wnioskiem o zwolnienie od podatku rolnego mieści się w dyspozycji przepisu art. 12 ust. 9 ustawy o podatku rolnym i może być uznany za szczegółowy warunek zwolnienia, o którym mowa w art. 12 ust. 1 pkt 7 tej ustawy. W tej sytuacji nie ma podstaw do stwierdzenia nieważności uchwały w tej części.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej nie podzieliło jednak argumentów przedstawionych przez Wójta Gminy Urszulin w odniesieniu do zapisów dotyczących wymogu składania przez podatnika „oświadczenia o niekorzystaniu z systemu dopłat bezpośrednich proponowanych do wyłączenia gruntów”, zawartych w § 2 ust. 1 uchwały, jak też zapisów § 2 ust. 2 odnoszących się do terminu stosowania zwolnienia.

Na gruncie ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2006 r., Nr 196, poz. 969 z późn.zm.) opodatkowaniu podatkiem rolnym podlegają grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza (art. 1 ustawy).

W art. 2 ust. 2 ustawy o podatku rolnym wskazano jaki rodzaj produkcji uważa się za działalność rolniczą, a mianowicie produkcję roślinną i zwierzęcą, w tym również produkcję materiału siewnego, szkółkarskiego, hodowlanego oraz 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.

W świetle tego przepisu – zdaniem Kolegium – nie ma podstaw, by fakt korzystania przez podatnika podatku rolnego z systemu dopłat bezpośrednich (przysługujących jak wcześniej wskazano także do gruntów ugorowanych podlegających co najmniej raz w roku, w terminie do dnia 31 lipca, koszeniu lub innym zabiegom uprawowym zapobiegającym występowaniu i rozprzestrzenianiu się chwastów) uznać za rodzaj produkcji, stanowiącej działalność rolniczą.

Podtrzymując argumenty jakimi posłużono się przy wszczęciu postępowania nadzorczego w tym zakresie, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie uznało, że kwestionowany zapis § 2 ust. 1 w części dotyczącej „oświadczenia o niekorzystaniu z dopłat bezpośrednich proponowanych do wyłączenia gruntów” wykracza poza delegację ustawową zawartą w art. 12 ust. 9 ustawy o podatku rolnym i stanowi dodatkowy warunek przyznania zwolnienia z podatku rolnego, który nie wynika z art. 12 ust. 1 pkt 7 tej ustawy. Z tego względu Kolegium uznało, że

regulacja taka w sposób istotny narusza prawo, w związku z czym postanowiło stwierdzić nieważność uchwały Rady Gminy Urszulin we wskazanej części objętej § 2 ust. 1 uchwały.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej nie podzieliło też stanowiska wójta gminy dotyczącego poprawności zapisów § 2 ust. 2 kwestionowanej uchwały. Uznano, że uchwały rad gmin nie powinny do swej treści przenosić regulacji zawartych w ustawach, a tym bardziej czynić tego w sposób dowolny, odbiegający od treści ustawowej. Materia objęta zapisem § 2 ust. 2 uchwały wykracza poza delegację ustawową zawartą w art. 12 ust. 9 ustawy o podatku rolnym. Regulację w tym zakresie zawiera przepis art. 13 d ust. 3 ustawy o podatku rolnym, który w sposób jednoznaczny wskazuje, że zwolnienia i ulgi podatkowe udzielone na wniosek podatnika stosuje się od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym złożono wniosek. Przepis ten nie dopuszcza zatem wprowadzenie przez gminę zapisów, zgodnie z którymi zwolnienie z podatku nie może wprawdzie nastąpić wcześniej, niż od pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu złożenia wniosku, ale jednocześnie dopuszcza możliwość ustalenia późniejszego terminu zastosowania tego zwolnienia.

Regulacja taka w sposób istotny narusza prawo w związku z czym należało stwierdzić jej nieważność.

W tym stanie rzeczy orzeczono jak w sentencji

Na tę uchwałę przysługuje Radzie Gminy Urszulin prawo wniesienia – za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie – skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia.

Otrzymuje:

1. Rada Gminy Urszulin
2. Wójt Gminy Urszulin