



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.0640.14.2026

Warszawa, 16 kwietnia 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o podatku rolnym
oraz ustawy o podatkach i opłatach lokalnych
(druk nr 2168).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Finansów i Gospodarki do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem

Donald Tusk

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Stanowisko Rządu do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku rolnym oraz ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (druk nr 2168)

I. Proponowane w projekcie ustawy rozwiązania

Poselski projekt ustawy dotyczy nowelizacji:

1) ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym¹ (dalej jako „u.p.r.”) w zakresie dodania w art. 2 w ust. 3 pkt 4 – rozszerzenie kategorii użytków rolnych, których nie uznaje się za grunty zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej (art. 1 projektu);

Wnioskodawcy proponują, aby do tej kategorii nie zaliczać także użytków rolnych zajętych pod działalność wykonywaną w biogazowni rolniczej, o ile ich łączna powierzchnia nie będzie większa niż 1 ha i wchodzi w skład gospodarstwa rolnego.

2) ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych² (dalej jako „u.p.o.l.”) w zakresie dodania w art. 7 w ust. 1 pkt 4a – wprowadzenie zwolnienia z podatku od nieruchomości dla przedmiotów opodatkowania wykorzystywanych do prowadzenia biogazowni rolniczej (art. 2 projektu).

Projekt wprowadza zwolnienie z podatku od nieruchomości obejmujące grunty, budynki, budowle i urządzenia tworzące zorganizowaną całość gospodarczą biogazowni rolniczej, z wyłączeniem zbiorników do magazynowania nawozów organicznych, uznawanych za niezależną od biogazowni część gospodarstwa rolnego.

Projekt przewiduje wejście w życie przepisów po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia ustawy.

II. Obowiązujący stan prawny w odniesieniu do proponowanych zmian

Opodatkowaniu podatkiem rolnym podlegają grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza³.

Użytki rolne zajęte na działalność wykonywaną w biogazowni rolniczej będącej mikroinstalacją biogazu rolniczego są opodatkowane podatkiem rolnym, a nie o wiele wyższym podatkiem od nieruchomości, ponieważ wytwarzanie biogazu rolniczego w takich instalacjach nie jest kwalifikowane jako działalność gospodarcza w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 1344.

² Dz. U. z 2025 r. poz. 707.

³ Art. 1 u.p.r.

przedsiębiorców⁴, a do tego rozumienia działalności gospodarczej odwołuje się u.p.o.l.⁵.

W przypadku mikroinstalacji biogazu rolniczego o rocznej wydajności biogazu rolniczego do 200 tys. m³ ⁶ na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii⁷ (dalej jako „o.z.e.”) oraz art. 6 ust. 1 pkt 1 Prawa przedsiębiorców, wytwarzanie i sprzedaż energii elektrycznej, ciepła lub biogazu rolniczego w tych mikroinstalacjach stanowi działalność wytwórczą w rolnictwie, do której nie stosuje się przepisów ustawy - Prawo przedsiębiorców⁸.

Skutkiem takiego rozwiązania w przypadku biogazowni rolniczych będących mikroinstalacjami jest:

- brak opodatkowania budowli składających się na mikroinstalacje biogazu rolniczego - na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l. tylko budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości;
- opodatkowanie użytków rolnych podatkiem rolnym stawką wynoszącą w 2026 r. maksymalnie 166,05 zł od 1 ha przeliczeniowego, a nie podatkiem od nieruchomości według stawki od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej wynoszącej w 2026 r. maksymalnie 1,45 zł od 1 m² powierzchni;
- opodatkowanie gruntów innych niż użytki rolne związanych z prowadzeniem takiej działalności niższą stawką podatku od nieruchomości od gruntów pozostałych, wynoszącą w 2026 r. maksymalnie 0,77 zł od 1 m² powierzchni⁹.

Natomiast w przypadku biogazowni rolniczych niebędących mikroinstalacjami, wytwarzanie biogazu rolniczego, energii elektrycznej z biogazu rolniczego oraz biometanu z biogazu rolniczego kwalifikowane jest, na podstawie art. 23 o.z.e., jako regulowana działalność gospodarcza wymagająca wpisu do rejestru wytwórców biogazu rolniczego. Ustawowe zakwalifikowanie tej działalności jako działalności gospodarczej, a nie działalności rolniczej, wywołuje w opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości takich biogazowni rolniczych następujące skutki:

- budowle biogazowni rolniczej w części niebędącej budynkiem podlegają opodatkowaniu tylko w zakresie ich części budowlanych¹⁰. Z opodatkowania budowli biogazowni rolniczej wyłączono elementy niebudowlane (np. urządzenia techniczne) oraz instalacje zapewniające

⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, z późn. zm.

⁵ Art. 1a ust. 1 pkt 4 u.p.o.l.

⁶ A także mikroinstalacji o łącznej mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 50 kW, która w związku z wytwarzaniem z biogazu rolniczego energii elektrycznej może stanowić jeden z elementów biogazowni takiej kategorii.

⁷ Dz. U. z 2026 r. poz. 168.

⁸ Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Klimatu i Środowiska - pismo z 30 października 2024 r. znak sprawy: DOZE-V.021.1.2024.JM.

⁹ Art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. c u.p.o.l.

¹⁰ Art. 2 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 1a ust. 1 pkt 2 lit. b u.p.o.l.

możliwość użytkowania tych budowli zgodnie z ich przeznaczeniem. Stawka podatku wynosi maksymalnie 2% od wartości budowli¹¹;

- grunty sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne i zajęte na prowadzenie takiej działalności gospodarczej podlegają opodatkowaniu stawką podatku od nieruchomości od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, wynoszącą maksymalnie 1,45 zł od 1 m² powierzchni¹²;
- grunty, inne niż użytki rolne, związane z prowadzeniem takiej działalności podlegają również opodatkowaniu stawką wynoszącą maksymalnie 1,45 zł od 1 m² powierzchni;
- budynki biogazowni rolniczej są opodatkowane podatkiem od nieruchomości stawką od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej wynoszącą w 2026 r. maksymalnie 35,53 zł od 1 m² powierzchni użytkowej¹³.

Zmiana zakresu opodatkowania podatkiem od nieruchomości obiektów biogazowni rolniczych obowiązująca od 1 stycznia 2025 r.

W stanie prawnym obowiązującym do 31 grudnia 2024 r. budowle biogazowni rolniczej związane z prowadzeniem działalności gospodarczej były opodatkowane w całości w przeciwieństwie do budowli takich jak: elektrownie wiatrowe oraz elektrownie fotowoltaiczne, które podlegały opodatkowaniu wyłącznie w zakresie części budowlanych. Należy zauważyć, że takie rozwiązanie skutkowało niejednolitym opodatkowaniem budowli związanych z sektorem odnawialnych źródeł energii (dalej jako „OZE”), uprzywilejowując wyłącznie elektrownie wiatrowe i fotowoltaiczne.

W celu wyeliminowania różnic w opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości budowli sektora OZE ujednolicono zakres ich opodatkowania¹⁴ – od 1 stycznia 2025 r. w rozumieniu przepisów u.p.o.l. budowlą jest elektrownia wiatrowa, elektrownia fotowoltaiczna, biogazownia oraz biogazownia rolnicza, w części niebędącej budynkiem, wyłącznie w zakresie ich części budowlanych¹⁵.

Obecne przepisy, w porównaniu do stanu prawnego obowiązującego do końca 2024 r. ograniczyły opodatkowanie budowli biogazowni rolniczych tylko do części budowlanych, wyłączając z opodatkowania elementy techniczne oraz instalacje zapewniające możliwość użytkowania tych budowli zgodnie z ich przeznaczeniem. Wprowadzenie takiego rozwiązania zmniejszyło obciążenie tych budowli podatkiem od nieruchomości i wskutek tej zmiany sektor OZE jest opodatkowany jednolicie, stwarzając równe warunki rozwoju dla podatników wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych.

¹¹ Art. 5 ust. 1 pkt 3 u.p.o.l.

¹² Art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a u.p.o.l.

¹³ Art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b u.p.o.l.

¹⁴ Ustawą z dnia 19 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1757), ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2025 r.

¹⁵ Art. 1a ust. 1 pkt 2 lit. b u.p.o.l.

III. Ocena projektowanych przepisów

Zaprojektowane przepisy mają służyć rozwojowi biogazowni rolniczych oraz transformacji energetycznej. Jednak normy zaproponowane w projekcie budzą istotne wątpliwości, w szczególności w zakresie ich zgodności z prawem wspólnotowym dotyczącym pomocy publicznej. Ponadto projektowane przepisy skutkowałyby ubytkiem dochodów gmin oraz zawierają wady legislacyjne.

Należy zauważyć, że wprowadzenie zaproponowanego wyłączenia w u.p.r. skutkować będzie zróżnicowaniem sytuacji podmiotów prowadzących działalność gospodarczą znajdujących się w podobnej sytuacji faktycznej lub prawnej, co może stanowić naruszenie zasad pomocy publicznej. Użytki rolne zajęte na działalność wykonywaną w biogazowni rolniczej, spełniające warunki wskazane w projektowanym przepisie, zostałyby objęte preferencyjnym sposobem opodatkowania względem użytków rolnych zajętych na działalność wykonywaną w biogazowniach innego rodzaju (np. komunalnych) lub na działalność wykonywaną z wykorzystaniem innego rodzaju odnawialnych źródeł energii (elektrownie wiatrowe oraz fotowoltaiczne). Zaproponowane wyłączenie miałoby zatem zastosowanie wyłącznie dla niektórych podmiotów, co przesądza o jego selektywnym charakterze. Z uwagi na powyższe, zaproponowane wyłączenie mogłoby stanowić pomoc publiczną w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁶.

W celu uzyskania pewności, że projektowana preferencja nie będzie uznawana za nielegalną pomoc publiczną niezbędne będzie zapewnienie zgodności projektowanej ustawy, przed jej wejściem w życie, z unijnymi przepisami o pomocy publicznej, przez uzyskanie pozytywnej opinii Komisji Europejskiej. Z uzasadnienia projektu nie wynika zamiar notyfikacji Komisji Europejskiej projektowanej pomocy.

Powyżej przedstawione ryzyko dotyczy również części projektu w zakresie wprowadzenia w u.p.o.l. zwolnienia z podatku od nieruchomości przedmiotów opodatkowania składających się na biogazownię rolniczą. Wprowadzenie zwolnienia obejmującego wyłącznie biogazownie typu rolniczego może mieć selektywny charakter i stanowić niedozwoloną pomoc publiczną, ponieważ biogazownie inne niż rolnicze (np. biogazownie komunalne, biogazownie przemysłowe) nie byłyby zwolnione z podatku od nieruchomości.

Przyjęcie projektu negatywnie wpłynęłoby na finanse gmin, na terenie których są zlokalizowane biogazownie rolnicze. Zgodnie z art. 34 ust. 2 pkt 4 i 5 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷ uzasadnienie projektu powinno wskazywać jego skutki finansowe oraz źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projektodawca nie określił wysokości ubytku dochodów gmin wskutek projektowanych zmian i nie wskazał źródła sfinansowania tego ubytku, przerzucając *de facto* ciężar finansowy tego rozwiązania na gminy. W deklarowanych skutkach regulacji projektu (DSR)¹⁸, zostało zawarte jedynie

¹⁶ Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016.

¹⁷ M. P. z 2022 r. poz. 990, z późn. zm.

¹⁸ Punkt II.6 DSR.

stwierdzenie, że projektowane zmiany spowodują obniżenie wpływów do budżetów gmin z tytułu podatku od nieruchomości, co zrekompensowane będzie zwiększeniem wpływów z podatku rolnego. Nie można zgodzić się z tym stwierdzeniem, gdyż ubytek w dochodach gmin z tytułu podatku od nieruchomości nie może zostać zrekompensowany zwiększeniem wpływów z podatku rolnego ze względu na bardzo duże różnice w wysokości obciążeń z tytułu podatku od nieruchomości i podatku rolnego – stawka podatku od nieruchomości od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej od 1 m² powierzchni wynosi ponad 87-krotność stawki podatku rolnego od gruntów gospodarstw rolnych.

Z kolei wejście w życie¹⁹ projektowanej ustawy w trakcie roku budżetowego²⁰, skutkowałoby spadkiem dochodów z tytułu podatku od nieruchomości, negatywnie wpływając na uchwalone budżety gmin uwzględniające wpływy z tytułu tego podatku na podstawie obowiązujących przepisów. W skrajnych przypadkach konieczna byłaby nowelizacja budżetu gminy w trakcie roku budżetowego. Ponadto zwolnienie z opodatkowania biogazowni rolniczych może spowodować uzasadnione oczekiwania wprowadzenia adekwatnego zwolnienia dla pozostałych budowli z sektora OZE. Skutkiem tego byłby znaczny spadek dochodów gmin co stwarzałoby ryzyko niezgodności z art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²¹, gwarantującym samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego.

Niezależnie od powyższych wątpliwości należy zauważyć, że projektowane zwolnienie z podatku od nieruchomości zawiera wady legislacyjne. Na podstawie art. 2 ust. 1 u.p.o.l. opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają:

1) *grunty*;

2) *budynki lub ich części*;

3) *budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej*.

Natomiast zgodnie z projektowanym art. 2, zwolnieniu podlegałyby „*grunty, budynki, budowle i urządzenia tworzące zorganizowaną całość gospodarczą biogazowni rolniczej, z wyłączeniem zbiorników do magazynowania nawozów organicznych, uznawanych za niezależną od biogazowni część gospodarstwa rolnego*”. Proponowany zakres zwolnienia jest nieadekwatny – nie pokrywa się z przedmiotem opodatkowania, którym są grunty, budynki lub ich części oraz budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej²².

Z kolei wprowadzenie niedookreślonego pojęcia „zorganizowanej całości gospodarczej biogazowni rolniczej” spowodowałoby wątpliwości przy interpretacji zakresu projektowanego zwolnienia – zwolnienia stanowią wyjątek od zasady powszechności opodatkowania i muszą być interpretowane w sposób ścisły.

¹⁹ Projekt przewiduje wejście w życie tych przepisów po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia ustawy.

²⁰ W przypadku gmin rok budżetowy jest tożsamy z rokiem podatkowym w podatku od nieruchomości oraz w podatku rolnym.

²² Art. 2 ust. 1 u.p.o.l.

Wątpliwości budzi również stwierdzenie zawarte w uzasadnieniu projektu²³, że projektowany art. 2 wprowadzający zwolnienie biogazowni rolniczych z podatku od nieruchomości jest konsekwencją proponowanych w art. 1 projektu zmian w u.p.r. Te obydwie projektowane artykuły należy oceniać oddzielnie, gdyż wywołują skutki prawne w dwóch, niezależnych od siebie podatkach.

Biorąc pod uwagę przedstawione zasady opodatkowania biogazowni rolniczych należy ocenić, że przepisy u.p.o.l. i u.p.r. są jednoznaczne i nie mogą być dowolnie interpretowane przez organy podatkowe co sugerują autorzy projektu w jego uzasadnieniu, stwierdzając iż dopiero „proponowane zmiany w sposób jednoznaczny klasyfikują grunty zajęte pod biogazownie rolniczą i tym samym ograniczają dowolność interpretacji przez organy podatkowe”²⁴.

Projektodawcy nie zwrócili w uzasadnieniu uwagi na to, że obowiązujące przepisy u.p.o.l. dopuszczają możliwość preferencyjnego opodatkowania biogazowni rolniczych na poziomie lokalnym. Główny cel projektu ustawy, czyli promowanie inwestycji w biogazownie rolnicze może zostać zrealizowany przez wprowadzenie preferencji w opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości biogazowni rolniczych na podstawie uchwały właściwej rady gminy, która ma uprawnienie do obniżania stawek tego podatku, jak również do wprowadzania, innych niż ustawowe, zwolnień przedmiotowych z tego podatku²⁵, z uwzględnieniem zasad udzielania pomocy publicznej. Możliwość wprowadzania preferencji podatkowych dla biogazowni rolniczych na poziomie lokalnym jest rozwiązaniem optymalnym, ponieważ pozwala uwzględnić stan finansów gminy oraz lokalne uwarunkowania dla tego typu działalności.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe, należy stwierdzić, że zaproponowane rozwiązania preferują działalność gospodarczą z wykorzystaniem biogazowni rolniczych wobec pozostałych przypadków prowadzenia działalności gospodarczej, w tym z wykorzystaniem innych niż biogazownie rolnicze instalacji służących do produkcji energii z odnawialnych źródeł, a uzasadnienie takiej preferencji jest dalece niewystarczające. Wprowadzenie takich rozwiązań stwarza ryzyko naruszenia przepisów o pomocy publicznej oraz negatywnie wpłynęłoby na finanse gmin, na terenie których są zlokalizowane biogazownie rolnicze. Jednocześnie należy zauważyć, że w celu promowania rozwoju biogazowni rolniczych oraz przyspieszenia transformacji energetycznej wprowadzono od 1 stycznia 2025 r. do u.p.o.l. preferencje podatkowe w zakresie sektora OZE, a na szczeblu lokalnym właściwe rady gmin mogą wprowadzać dodatkowe instrumenty podatkowe (niższe stawki, zwolnienia z podatku) promujące ten rodzaj działalności.

Biorąc pod uwagę powyższe, Rada Ministrów negatywnie ocenia poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku rolnym oraz ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (druk nr 2168) i wnosi o jego odrzucenie.

²³ Str. 2 uzasadnienia projektu.

²⁴ Str. 1 uzasadnienia projektu.