

UCHWAŁA NR XIII.90.S.2019

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 3 kwietnia 2019 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr III/24/19 Rady Miejskiej w Nowogardzie z dnia 4 marca 2019 r. w sprawie zamiaru udzielenia ulgi w podatku rolnym za I kwartał 2019 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) oraz art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

§ 1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr III/24/19 Rady Miejskiej w Nowogardzie z dnia 4 marca 2019 r. w sprawie zamiaru udzielenia ulgi w podatku rolnym za I kwartał 2019 r. z powodu naruszenia § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283, ze zm.) w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz art. 13d ust. 1 i art. 13e ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1892, z późn. zm.).

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr III/24/19 Rady Miejskiej w Nowogardzie z dnia 4 marca 2019 r. w sprawie zamiaru udzielenia ulgi w podatku rolnym za I kwartał 2019 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 13 marca 2019 r. Przedmiotowa uchwała została objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym 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.

We wstępnej ocenie Kolegium uchwała budziła wątpliwości, co do zgodności z prawem, w szczególności z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, ustawą o podatku rolnym oraz Konstytucją RP.

W związku z powyższym Kolegium wszczęło postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności wymienionej uchwały, o czym Przewodniczący Rady Miejskiej powiadomiony został pismem z dnia 27 marca br. (znak pisma: K.0010.171.HB.2019). W treści pisma wskazano, że w posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 3 kwietnia 2019 r. ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest

rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 3 kwietnia 2019 r. Jednostka nie skorzystała z prawa uczestniczenia w posiedzeniu Kolegium oraz z przysługującego jej prawa wniesienia wyjaśnień.

Kolegium zważyło, co następuje:

Uchwała Nr III/24/19 Rady Miejskiej w Nowogardzie z dnia 4 marca 2019 r. w sprawie zamiaru udzielenia ulgi w podatku rolnym za I kwartał 2019 r. w sposób istotny narusza prawo, co implikuje stwierdzenie nieważności tej uchwały.

Z art. 2 Konstytucji RP, który wyraża zasadę demokratycznego państwa prawa, wynika zasada prawidłowej legislacji odnosząca się do organów kreujących prawo. Jej wyrazem jest rozporządzenie w sprawie zasad techniki prawodawczej zawierającej reguły tworzenia aktów prawnych, w tym aktów prawa miejscowego. Z § 6 w zw. z § 143 cyt. rozporządzenia wynika, że przepisy należy redagować w taki sposób, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Odnosząc się w tym miejscu do postanowień zredagowanych przez Radę Miejską w Nowogardzie w tytule oraz § 1 badanej uchwały, intencje prawodawcy lokalnego, w ocenie organu nadzoru, nie zostały w dostateczny sposób wyrażone. Rada Miejska w Nowogardzie, na podstawie § 1 badanej uchwały wskazała, iż „zamierza się wprowadzić ulgę w podatku rolnym”. Należy w tym miejscu zauważyć, że przedmiotowa uchwała podjęta została na podstawie art. 13e ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, zgodnie z którym rada gminy może wprowadzić inne ulgi i zwolnienia, niż określone w powyższej ustawie. Zgodnie z definicją słownikową wyrażenie „zamiar” oznacza intencję, plan, projekt¹. A zatem normę prawną wynikającą z ww. przepisu należy odczytywać w ten sposób, iż Rada Miejska zamierza ulgę w podatku rolnym wprowadzić, jednak o tym ostatecznie nie przesądza. Wobec tego adresaci przedmiotowej normy, którymi są zarówno podatnicy, jak i Burmistrz nie mogą mieć pewności, co do przyznanych im uprawnień oraz nałożonych obowiązków. Norma wynikająca z omawianego przepisu nie przesądza, że podatnikom przysługuje ulga w części podatku rolnego, przy spełnieniu wymienionych w uchwale warunków, a także nie stanowi dla Burmistrza – organu podatkowego, nakazu obligatoryjnego zachowania – wydania decyzji określającej wysokość ulgi części podatku rolnego. Trybunał Konstytucyjny w orzecznictwie wielokrotnie wskazywał „z zasady państwa prawnego - art. 2 Konstytucji - wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad prawidłowej (poprawnej) legislacji, który jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochroną zaufania do państwa i prawa. Jednym z przejawów naruszenia wymagań konstytucyjnych dotyczących prawidłowej legislacji jest niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu prawnego, które może rodzić niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków, a organom stosującym prawo

¹ Słownik Języka Polskiego, pod. red. W. Doroszewskiego.

stwarzać możliwość dowolnego działania(...)”². Wobec powyższego zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, redakcja §1 badanej uchwały obarczona jest wadą nieważności, uniemożliwiająca prawidłowe wykonanie przepisu kompetencyjnego, wyrażonego w art. 13e ustawy o podatku rolnym. Wypełniając dyspozycję z art. 13e powyższej ustawy, organ stanowiący winien był wskazać w sposób jednoznaczny, iż ulgę lub zwolnienie przedmiotowe wprowadza, tak aby bez żadnych wątpliwości podatnicy mogli zrozumieć oraz mieć pewność o zmniejszeniu ciężących na nich obciążeń daninowych, zaś organ podatkowy wiedział, że obowiązany jest do wydania określonych decyzji administracyjnych.

W § 4 przedmiotowej uchwały Rada Miejska wskazała, że ulgę przyznaje Burmistrz Nowogardu decyzją na skutek postępowania wszczętego z urzędu, co jest niezgodne z art. 13d ust. 1 ustawy o podatku rolnym, w myśl którego zwolnienia i ulgi podatkowe określone w art. 12 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz pkt 8-13, a także w art. 13b tej ustawy stosuje się z urzędu, a pozostałe zwolnienia i ulgi podatkowe (w tym wydane na podstawie art. 13e) na podstawie decyzji wydanej na wniosek podatnika (*tak również: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 lutego 2019 r., sygn. akt: I SA/Po 952/18*).

W przedmiotowej uchwale Rada Miejska niepoprawnie kształtuje konstrukcję ulgi podatkowej, czego wyrazem jest sformułowanie, zawarte w § 1 badanej uchwały: ”Zamierza się wprowadzić ulgę w podatku rolnym za 2019 w postaci zwolnienia z podatku rolnego objętego I ratą za rok 2019”.

Mając na uwadze § 8 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego powinien posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi (określeniami) w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu, co wyłącza utożsamianie terminów „ulga” i „zwolnienie”.

Na marginesie Kolegium Izby wskazuje, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego i z tego względu podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym, bowiem zgodnie z art. 88 Konstytucji RP – warunkiem wejścia w życie (...) aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, a zasady ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1523, z późn. zm.). Tymczasem wskazana uchwała nie zawiera normy informującej o terminie jej wejścia w życie oraz o publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Dodatkowo w przedmiotowej uchwale Rada Miejska nie uwzględniła wszystkich uwag wniesionych do jej projektu przez właściwego ministra do spraw rolnictwa i rozwoju wsi pismem z dnia 27 lutego 2019 r. (znak pisma: F.pp.0220.83.2019), a właściwie uwzględniła je w sposób nieprawidłowy cytując w dosłownym brzmieniu zalecenia z pkt 1 i 2 tego pisma (... o zapewnienie zgodności z przepisami art. 25 ust. 6 ...), bezpośrednio po zapisach określających podstawę prawną uchwały, a jeszcze

² Wyrok TK z 22.11.2016 r., sygn. K 13/15, el. Lex 2152312.

przed jej postanowieniami. Natomiast zalecenia te, formułujące określone warunki w zależności od rodzaju pomocy, powinny znaleźć się w treści uchwały.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.