

**Uchwała nr 27/2024**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach**  
**z dnia 15 marca 2024 roku**

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XC/1720/2024 Rady Miasta Kielce z dnia 8 lutego 2024 roku zmieniającej uchwałę w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła, Ewa Midura (sprawozdawca), Zbigniew Rękas, Monika Różycka, Agnieszka Zarębska

na podstawie 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 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

**stwierdza nieważność**

uchwały Nr XC/1720/2024 Rady Miasta Kielce z dnia 8 lutego 2024 roku zmieniającej uchwałę w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości z powodu naruszenia art. 14 ust. 1 w związku z art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) i art. 2 oraz art. 7 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz.483).

**Uzasadnienie**

Uchwała Nr XC/1720/2024 Rady Miasta Kielce z dnia 8 lutego 2024 roku zmieniająca uchwałę w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 15 lutego 2024 r.

W dniu 26 lutego 2024 roku przesłane zostały do RIO w Kielcach następujące pisma:

- pismo Prezydenta Miasta Kielce z dnia 23.01.2024 r. znak PNW-VII.0006.1.2024 skierowane do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wraz z załącznikami
- pismo Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 31.01.2024 r. znak DMP-1.530.235.2024 wraz z załączonymi wyjaśnieniami UOKiK dotyczącymi nowych rozporządzeń Komisji Europejskiej regulujących udzielanie pomocy de minimis (23.01.2024 r) skierowane do Dyrektora Wydziału Podatków, Zarządzania Należnościami i Windykacji Urzędu Miasta Kielce
- projekt autopoprawki Prezydenta Miasta Kielce do projektu uchwały Rady Miasta Kielce zmieniającej uchwałę w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości.

Natomiast w dniu 7 marca 2024 r. wpłynęło do RIO w Kielcach pismo Prezydenta Miasta Kielce znak PNW-VII.0006.1.2024. dotyczące podjętych na sesji w dniu 8 lutego 2024 r. uchwał, w tym również uchwały Nr XC/1720/2024.

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych uchwała Nr XC/1720/2024 została objęta postępowaniem nadzorczym a w dniu 15 marca 2024 roku

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu.

O terminie posiedzenia Kolegium powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego, z pouczeniem stosownie do treści art. 18 ust. 3 ww. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Żaden z przedstawicieli Miasta Kielce nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium w wyznaczonym terminie badania przedmiotowej uchwały.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium RIO w Kielcach przeanalizowało treść uchwały Rady Miasta Kielce z dnia 8 lutego 2024 roku Nr XC/1720/2024. Kolegium zapoznało się również z treścią tej uchwały ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego z dnia 16 lutego 2024 r. poz. 830 oraz z treścią w.w. dokumentów przekazanych w dniu 26.02.2024 r. i 07.03.2024 r.

Na tej podstawie ustalony został następujący stan faktyczny:

Uchwałą Nr XC/1720/2024 zmieniona została uchwała Rady Miasta Kielce Nr XVIII/1370/2022 określająca stawki podatku od nieruchomości, które obowiązują również w 2024 r.

Uchwała Nr XC/1720/2024 nie dotyczy zmiany stawek podatkowych a jedynie zmiany § 2 dotyczącego różnicowania stawek podatkowych w odniesieniu do podatników wykonujących działalność gospodarczą, w związku z czym uchwała w tej części (§ 2) stanowi program pomocy de minimis.

Zmieniana uchwałą Nr XC/1720/2024 uchwała Rady Miasta Kielce Nr LXVIII/1370/2022 w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości w § 2 uwzględniła regulacje obowiązujące do dnia 31 grudnia 2023 r. rozporządzenia Rozporządzenia Komisji (UE) nr 1407/2023 z dnia 18 grudnia 2013 r. a także art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jednolity – Dz. U. z 2023 r. poz. 702).

W.w. rozporządzenie Komisji (UE) począwszy od dnia 1 stycznia 2024 r. zastąpione zostało nowym rozporządzeniem regulującym udzielanie pomocy de minimis w latach 2024-2027 tj. Rozporządzeniem Komisji (UE) 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. U. UE. L. z 2023r. poz. 2831).

Jak wynika z uzasadnienia do uchwały Nr XC/1720/2024 należało „dostosować zapisy uchwały w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości w zakresie stosowania pomocy publicznej do nowego rozporządzenia Komisji U.E. ”.

W treści § 1 uchwały Nr XC/1720/2024 jaka wpłynęła do RIO w Kielcach jak również w treści ogłoszonej w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego z dnia 16 lutego 2024 r. poz. 830 w odniesieniu do § 2 ust. 2 uchwały zmienianej wskazano, że podatnik, ubiegający się o pomoc de minimis zobowiązany jest do przedłożenia:

1) Zaświadczeń i oświadczeń określonych w art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jednolity – Dz. U. z 2023 r. poz. 702).

2) Informacji , których zakres i formę przekazywania określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis (Dz. U. z 2024 r. poz. 40).

Wyżej przywołana treść § 1 przedmiotowej uchwały Nr XC/1720/2024 nie uwzględniała zatem zgłoszonego przez Prezesa UOKiK zastrzeżenia, zgodnie, z którym przepis ten należało skorygować tak aby „w zakresie pomocy de minimis zgodnej z rozporządzeniem Komisji (UE) 2023/2831 wskazywały na 3 minione lata a nie na rok bieżący oraz 2 poprzedzające lata podatkowe”.

Kolegium ustaliło też, iż w wyniku zgłoszonego przez Prezesa UOKiK zastrzeżenia Prezydent Miasta Kielce zgłosił autopoprawkę do projektu uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości uzasadniając, że autopoprawka ta związana jest z tym, że w § 1 projektu uchwały powołano się na art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej podczas gdy uwzględniony powinien być w tej uchwale pkt 11 preambuły do w.w. rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2831, gdyż w każdym przypadku udzielenia nowej pomocy de minimis należy uwzględnić całkowitą kwotę tej pomocy przyznanej w ciągu minionych 3 lat.

Zgłoszona przez Prezydenta Miasta Kielce autopoprawka uwzględniona została przez Radę Miasta Kielce przy podejmowaniu w dniu 8 lutego uchwały Nr XC/1720/2024 – co wynika zarówno z pisma Prezydenta Miasta Kielce znak PNW-VII.0006.1.2024 z dnia 07.03.2024 r. jak również z transmisji z sesji Rady Miasta z dnia 8 lutego 2024 r. (transmisja <https://esesja.tv/transmisja/45948/sesja-rady-miasta-kielce-w-dniu-8-lutego-lutego-2024r.htm>).

W przesłanym do tut. RIO piśmie znak PNW-VII.0006.1.2024. Prezydent Miasta Kielce poinformował m.in., że uchwała Rady Miasta Kielce z dnia 8 lutego 2024 r. Nr XC/1720/2024 została podjęta w prawidłowej treści uwzględniającej zmianę wprowadzoną autopoprawką. Natomiast do RIO w Kielcach jak i do Wojewody Świętokrzyskiego została przekazana uchwała nie uwzględniająca w swej treści wniesionej poprawki.

Dokonana przez Kolegium RIO w Kielcach analiza treści normatywnej uchwały Nr XC/1720/2024 – w szczególności § 1 tej uchwały potwierdziła że w treści w.w. uchwały zarówno przesłanej do organu nadzoru jak i opublikowanej w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego z dnia 16 lutego 2024 r. poz. 830 autopoprawka Prezydenta Miasta Kielce nie została uwzględniona.

Oceniając zaistniały stan faktyczny Kolegium RIO w Kielcach stwierdza co następuje:

Istotą nieprawidłowości w rozpoznawanej sprawie jest to, że akt przekazany zarówno organowi nadzoru w celu oceny zgodności z prawem jak i wojewodzie celem promulgacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego i ogłoszony jako uchwała Nr XC/1720/2024 zmieniająca uchwałę w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości różni się od treści uchwały w tej sprawie poddanej na sesji Rady Miasta Kielce w dniu 8 lutego 2024 r. pod głosowanie radnych.

Zaistniała różnica dotyczy § 2 ust. 2 pkt 1 zmienianej uchwały Nr XVIII/1370/2022 - przy czym treść procedowanej i poddanej pod głosowanie uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości uwzględniała zgłoszoną przez Prezydenta autopoprawkę zaś w treści aktu ogłoszonego i przekazanego organowi nadzoru autopoprawka nie została uwzględniona.

Tym samym ogłoszona uchwała Nr XC/1720/2024 nie uwzględnia też zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezesa UOKiK.

Choć fakt ten nie ma decydującego znaczenia dla podjętego rozstrzygnięcia nadzorczego to jednak wymaga w ocenie Kolegium RIO w Kielcach omówienia w celu podkreślenia znaczenia regulacji nieuwzględnionej w treści badanego aktu.

W dniu podjęcia przedmiotowej uchwały to jest w dniu 8 lutego 2024 r. podstawę uruchomienia programów pomocowych w zakresie pomocy de minimis, wprowadzanych w drodze aktu prawa miejscowego stanowiło rozporządzenie Komisji (UE) 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis. Rozporządzenie to zgodnie z art. 8 zdanie pierwsze weszło bowiem w życie z dniem 1 stycznia 2024 r.

Zgodnie z art. 20b w związku z art. 20c ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 poz. 70 ze zm) w sytuacji, gdy akt prawa miejscowego przewiduje udzielanie pomocy publicznej w przypadkach, o których mowa w art. 5 ust. 2-4, w art. 10 ust. 2 oraz w art. 19 pkt 1 i 3 u.p.o.l. tj. poprzez różnicowanie stawek podatkowych, pomoc ta może być udzielana wyłącznie jako pomoc de minimis. W związku z powyższym uchwała w części dotyczącej § 2 stanowi program pomocy de minimis, której udzielanie po 01.01.2024 r. następuje zgodnie z warunkami rozporządzenia Komisji (UE) nr 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis.

Również motywem radnych do dokonania zmiany uchwały w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości było dostosowanie zapisów tej uchwały do nowego rozporządzenia Komisji U.E.

Zgłoszona przez Prezydenta Miasta Kielce autopoprawka uwzględniała pkt 11 preambuły do tego rozporządzenia stanowiącego, że „Okres trzech 3 lat brany pod uwagę do celów niniejszego rozporządzenia należy oceniać w sposób ciągły. Dla każdego przypadku przyznania nowej pomocy de minimis należy uwzględnić całkowitą kwotę pomocy de minimis przyznanej w ciągu minionych trzech lat.”

Trzyletni czasookres odpowiadający nowym wymogom rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2831 wskazany został w analizowanej przez Kolegium RIO w Kielcach treści § 1 w odniesieniu do § 2 ust. 2 pkt 1 projektu autopoprawki, która to autopoprawka uwzględniona została również w procedurze głosowania nad podjętą w dniu 8 lutego przez Radę Miasta Kielce uchwałą zmieniającą uchwałę w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości.

Jednakże jak wskazano wyżej nie tylko tekst uchwały w tej sprawie przekazany do RIO w Kielcach ale nade wszystko również tekst przekazany do Wojewody celem publikacji wniesionej i przegłosowanej poprawki wniesionej przez Prezydenta Miasta Kielce nie uwzględniał.

W ocenie Kolegium RIO w Kielcach przekazana organowi nadzoru uchwała Nr XC/1720/2024 w sposób istotny narusza prawo, gdyż akt ten pozostając w obrocie prawnym godzi w podstawy konstytucyjnego państwa prawa jako, że różni się w swej treści w zakresie regulacji objętej § 2 zmienianej uchwały Nr LXVIII/1370/2022 od faktycznie podjętej na sesji w dniu 8 lutego 2024 r. uchwały Rady Miasta Kielce zmieniającej uchwałę w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości.

Uchwała Nr XC/1720/2024 o treści przesłanej organowi nadzoru i ogłoszonej w w.w. dzienniku zdanem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w istocie nie jest uchwałą podjętą w trybie określonym w art. 14 ust.1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.).

Zważywszy na te przepisy Kolegium RIO w Kielcach stwierdza, że to głosowanie radnych jest czynnikiem decydującym o tym, czy i w jakiej treści uchwała zapadła. Podjęcie uchwały stanowi akt

woli radnych, którzy w drodze głosowania decydują o podjęciu uchwały o treści poddanej pod głosowanie.

Niewątpliwie momentem wykreowania treści uchwały Rady Miasta Kielce zmieniającej uchwałę w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości był moment głosowania radnych nad tą uchwałą.

Podjęcie przez radnych na sesji w dniu 8 lutego 2024 r. uchwały w drodze głosowania stanowiło niewątpliwie fakt prawotwórczy zamykający proces kreowania normy objętej tą uchwałą (jak wynika z transmisji z w.w. sesji 18 radnych głosowało „za” przyjęciem uchwały).

Jednakże fakt ten sam w sobie nie otwierał możliwości wprowadzenia przegłosowanej uchwały do obrotu prawnego.

Odrębnym zdarzeniem prawnym determinującym wejście w życie uchwał o statusie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zgodnie z art. 88 ust.1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest ogłoszenie tego aktu.

A zatem to akt ogłoszony a nie akt przyjęty w drodze głosowania ostatecznie kształtuje sytuację prawną jego adresatów. Ogłoszenie treści zapadłej uchwały o w.w. statusie sprawia, że normy zawarte w tej uchwale stają się w ustalonym przez organ terminie prawem obowiązującym na obszarze działania organu, który akt ustanowił. Aktowi prawnemu opublikowanemu w dzienniku urzędowym przysługuje domniemanie legalności.

Zważywszy na przedmiot regulacji przedmiotowa uchwała niewątpliwie posiada status aktu prawa miejscowego.

W celu wprowadzenia do obrotu prawnego uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości została ona przesłana do Wojewody Świętokrzyskiego celem ogłoszenia - przy czym w konsekwencji zaistnienia ustalonych okoliczności faktycznych doszło do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego w dniu 16 lutego 2024 r. poz. 830 aktu, który w istocie nie odpowiada w swej treści uchwale podjętej w wyniku przeprowadzonego głosowania na sesji Rady Miasta Kielce w dniu 8 lutego 2024 r.

Wskutek ogłoszenia uchwały Nr XC/1720/2024 zmieniającej uchwałę w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości wprowadzona została do obrotu prawnego uchwała o treści nieprawidłowej, gdyż odbiegającej od treści uchwały w tej sprawie poddanej pod głosowanie.

Należy więc uznać, że niedopuszczalne jest pozostawanie w obrocie prawnym aktu, którego treść nie odpowiada rzeczywistej, wyrażonej w przewidzianym przez prawo trybie, woli organu uchwałodawczego. Pozostawałoby to w wyraźnej sprzeczności zarówno z konstytucyjną zasadą państwa prawnego (art.2 Konstytucji RP) jak i praworządności (art. 7 Konstytucji RP), tworząc jednocześnie stan niepewności co do prawa.

Kolegium RIO w Kielcach w pełni podziela pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 29 sierpnia 2006 r. sygn. II OSK662/06. wskazał m.in. iż „treść przekazanego do ogłoszenia aktu prawa miejscowego musi być identyczna z treścią aktu uchwalonego. Jeżeli z jakiegokolwiek przyczyny do ogłoszenia przekazano akt prawny inny w treści od uchwalonego, to praktycznie mamy do czynienia z tzw. niebytem uchwały”.

Kolegium w pełni podziela również pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, który w wyroku II SA/Gd 174/13 z dnia 12 czerwca 2013 r. stwierdził, że „W wyniku opublikowania w dzienniku urzędowym uchwała wchodzi do obrotu prawnego i kształtuje sytuację prawną szerokiego kręgu podmiotów. Tym samym niedopuszczalne jest pozostawienie w obrocie prawnym aktu, którego treść nie odpowiada rzeczywistej, wyrażonej w przewidzianym przez prawo trybie, woli organu uchwałodawczego, a który został wprowadzony do obrotu prawnego jedynie w wyniku błędu pracowników urzędu obsługującego organ uchwałodawczy, względnie w wyniku błędu technicznego związanego z działaniem systemu komputerowego. Pozostawałoby to w wyraźnej sprzeczności zarówno z konstytucyjną zasadą państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP) jak również z zasadą praworządności (art. 7 Konstytucji RP), tworząc jednocześnie stan niepewności co do prawa.”

Obydwa przywołane wyroki wpisują się w kontekst istoty rozpatrywanej sprawy.

W ocenie Kolegium RIO w Kielcach w zaistniałym stanie faktycznym nie może mieć zastosowania art. 17 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zgodnie z którym „Błędy w ogłoszonym tekście aktu prawnego prostuje się w formie obwieszczenia. Sprostowanie nie może prowadzić do merytorycznej zmiany tekstu aktu prawnego”

W tym stanie rzeczy uwzględniając powyższe ustalenia faktyczne i prawne konieczne jest wyeliminowanie przez organ nadzoru z obrotu prawnego aktu, który różni się w swej treści od treści uchwały faktycznie podjętej przez organ stanowiący - zważywszy na co Kolegium RIO w Kielcach postanowiło jak w sentencji.

### **Pouczenie**

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach  
*Damian Grzelka*