

Uchwała nr 28/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 15 marca 2024 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XC/1721/2024 Rady Miasta Kielce z dnia 8 lutego 2024 roku w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości budynków lub ich części, w których wykonano remont elewacji.

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/1721/2024 Rady Miasta Kielce z dnia 8 lutego 2024 roku w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości budynków lub ich części, w których wykonano remont elewacji 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.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/1721/2024 Rady Miasta Kielce z dnia 8 lutego 2024 roku w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości budynków lub ich części, w których wykonano remont elewacji 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 w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości budynków lub ich części, w których wykonano remont elewacji dotyczący § 7 projektu w.w. uchwały.

Natomiast w dniu 7 marca 2024 r. wpłynęło do RIO w Kielcach pismo Prezydenta Miasta Kielce znak PNW-VII.0006.1.2024. dotyczące zapadłych na sesji w dniu 8 lutego 2024 r. uchwał, w tym również uchwały Nr XC/1721/2024.

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych uchwała Nr XC/1721/2024 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/1721/2024. Kolegium zapoznało się również z treścią tej uchwały ogłoszoną w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego z dnia 20 lutego 2024 r. poz. 853 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:

Uchwała Nr XC/1721/2024 - której istotą jest wprowadzenie przez Radę Miasta Kielce na obszarze określonym w § 2 ust. 1 i 3 w.w. uchwały zwolnienia od podatku od nieruchomości budynków lub ich części, w których wykonano remont elewacji - została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego z dnia 20 lutego 2024 r. poz. 853.

W treści § 7 ust. 1 uchwały Nr XC/1721/2024 jaka wpłynęła do RIO w Kielcach jak również w treści ogłoszonej w w.w. dzienniku wskazano, że w przypadku gdy zwolnienie regulowane w przedmiotowej uchwale udzielane jest podatnikowi prowadzącemu działalność gospodarczą wówczas stanowi ono pomoc de minimis, zgodnie z warunkami rozporządzenia 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. 2831z15.12.2023 r.) z uwzględnieniem ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702).

Natomiast w § 7 ust. 2 w.w. uchwały (zarówno przekazanej organowi nadzoru jak i ogłoszonej) wskazano, że podatnik, o którym mowa w ust. 1 zobowiązany jest do złożenia:

- 1) Zaświadczeń i oświadczeń określonych w art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (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 § 7 ust. 2 pkt 1 przedmiotowej uchwały Nr XC/1721/2024 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 w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości budynków lub ich części, w których wykonano remont elewacji uzasadniając, że autopoprawka związana jest z tym, że w § 7 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 przyznaną w ciągu minionych 3 lat.

Zgłoszona przez Prezydenta Miasta Kielce autopoprawka uwzględniona została w akcie głosowania radnych w dniu 8 lutego nad uchwałą w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości budynków lub ich części, w których wykonano remont elewacji – 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 (transmisja <https://esesja.tv/transmisja/45948/sesja-rady-miasta-kielce-w-dniu-8-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/1721/2024 została podjęta w prawidłowej treści uwzględniającej wprowadzoną autopoprawką zmianę. Natomiast do RIO w Kielcach jak i do Wojewody Świętokrzyskiego została przekazana uchwała nie uwzględniająca w swej treści wniesionej poprawki.

Również dokonana przez Kolegium RIO w Kielcach analiza treści normatywnej uchwały Nr XC/1721/2024 – w szczególności § 7 ust. 2 pkt. 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 20 lutego 2024 r. poz. 853. 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/1721/2024 w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości budynków lub ich części, w których wykonano remont elewacji 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 § 7 ust. 2 pkt. 1 - przy czym treść uchwały procedowanej i poddanej pod głosowanie uwzględniała zgłoszoną przez Prezydenta autopoprawkę zaś w treści aktu ogłoszonego i przekazanego organowi nadzoru autopoprawka nie została uwzględniona i tym samym ogłoszona uchwała Nr XC/1721/2024 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.

A zatem przedmiotowa uchwała, zgodnie z art. 20b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, powinna uwzględniać przepisy w.w. rozporządzenia, w tym 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* przyznaną w ciągu minionych trzech lat.”

Powoływanie się w przypadku uchwały zakładającej udzielanie pomocy de minimis na art. 37 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (co miało miejsce w treści § 7 ust. 2 pkt 1 projektu w.w. uchwały przedstawionego prezesowi UOKiK) niewątpliwie zasługiwało na zgłoszone zastrzeżenie dotyczące tej części projektu.

W.w. przepis ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej obliguje do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy zaświadczeń jakie podmiot ubiegający się o pomoc de minimis otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc, oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat podatkowych.

Natomiast wraz z wejściem w życie rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2831 nastąpiła m.in. istotna zmiana sposobu obliczania 3 letniego okresu przy sumowaniu limitu de minimis z lat podatkowych i zamiast uwzględnienia bieżącego roku podatkowego i dwóch poprzednich lat podatkowych w uchwałach podejmowanych po 01.01.2024 r. uwzględnia się okres trzech minionych lat.

Trzyletni czasookres odpowiadający nowym wymogom rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2831 wskazany został w analizowanej przez Kolegium RIO w Kielcach treści § 7 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 w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości budynków lub ich części, w których wykonano remont elewacji.

Przegłosowanej autopoprawki wniesionej przez Prezydenta Miasta Kielce dotyczącej § 7 nie uwzględnia natomiast zarówno tekst uchwały przekazany do RIO w Kielcach ale nade wszystko również ogłoszony tekst w.w. uchwały.

W ocenie Kolegium RIO w Kielcach przekazana organowi nadzoru uchwała Nr XC/1721/2024 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 § 7 od faktycznie podjętej na sesji w dniu 8 lutego 2024 r. uchwały Rady Miasta Kielce w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości budynków lub ich części, w których wykonano remont elewacji.

Uchwała Nr XC/1721/2024 o treści przesłanej organowi nadzoru i ogłoszonej w w.w. dzienniku zdaniem 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 w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości budynków lub ich części, w których wykonano remont elewacji był moment głosowania radnych nad tą uchwałą (jak wynika z transmisji z sesji zapadła ona 22 głosami „za”).

Podjęcie przez radnych na sesji w dniu 8 lutego 2024 r. uchwały w drodze głosowania stanowiło niewątpliwie fakt prawotwórczy zamykający proces kreowania norm tej 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 od 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 posiadająca status aktu prawa miejscowego również została przesłana do Wojewody Świętokrzyskiego celem ogłoszenia - przy czym w konsekwencji zaistnienia ustalonych okoliczności faktycznych doszło do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego w dniu 20 lutego 2024 r. poz. 853 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/1721/2024 w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości budynków lub ich części, w których wykonano remont elewacji wprowadzona została do obrotu prawnego uchwała o treści nieprawidłowej, gdyż odbiegającej od treści uchwały poddanej pod głosowanie.

Należy więc uznać, że niedopuszczalne jest pozostawanie w obrocie prawnym aktu prawnego, 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 nieprawidłowości.

W ocenie Kolegium RIO w Kielcach w rozpatrywanym stanie faktycznym nie ma 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