

Uchwała nr 69/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 19 lipca 2024 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr V/30/2024 Rady Miejskiej w Ożarowie z dnia 2 lipca 2024 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis dla przedsiębiorców rozpoczynających prowadzenie działalności gospodarczej lub podejmujących po raz pierwszy prowadzenie działalności gospodarczej na terenie gminy Ożarów.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Iwona Kudła, Ewa Midura, Zbigniew Rękas, Agnieszka Zarębska (sprawozdawca)

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 2024 r. poz. 609 ze zm.) po zbadaniu w dniu 19 lipca 2024 roku uchwały nr V/30/2024 Rady Miejskiej w Ożarowie z dnia 2 lipca 2024 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis dla przedsiębiorców rozpoczynających prowadzenie działalności gospodarczej lub podejmujących po raz pierwszy prowadzenie działalności gospodarczej na terenie gminy Ożarów

stwierdza nieważność ww. uchwały z powodu naruszenia art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702) w związku z art. 20b ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70 ze zm.) oraz naruszenia art. 4 ust. 1 w związku z art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Uzasadnienie

Uchwała nr V/30/2024 Rady Miejskiej w Ożarowie z dnia 2 lipca 2024 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis dla przedsiębiorców rozpoczynających prowadzenie działalności gospodarczej lub podejmujących po raz pierwszy prowadzenie działalności gospodarczej na terenie gminy Ożarów wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 8 lipca 2024 roku.

W dniu 19 lipca 2024 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu.

O powyższym terminie posiedzenia powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mogą uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art.18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium wziął udział przedstawiciel Miasta i Gminy w Ożarowie.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium stwierdziło w przedmiotowej uchwale istotne naruszenie prawa, które stanowiło podstawę do stwierdzenia jej nieważności.

Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach. Przepisem rangi ustawowej zawierającym upoważnienie dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości jest art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, zgodnie z którym rada gminy, w drodze uchwały, może wprowadzić inne zwolnienia przedmiotowe niż określone w ust. 1 oraz w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz. U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1840 ze zm.).

Korzystając z upoważnienia wynikającego z ww. przepisów Rada Miejska w Ożarowie postanowiła zwolnić od podatku od nieruchomości grunty, budynki, lub ich części oraz budowle lub ich części, położone na terenie gminy Ożarów, które są zajęte na potrzeby prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców rozpoczynających prowadzenie działalności gospodarczej lub przedsiębiorców, którzy przed 1 stycznia 2024 r. prowadzili działalność gospodarczą poza gminą Ożarów, a po 1 stycznia 2024 r. podejmą po raz pierwszy działalność gospodarczą na terenie gminy Ożarów.

Kolegium Izby wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 20b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w przypadkach, o których mowa w art. 5 ust. 2-4, art. 7 ust. 3, art. 10 ust. 2, art. 12 ust. 4 oraz art. 19 pkt 1 i 3 tej ustawy, jeżeli uchwała rady gminy przewiduje udzielanie pomocy publicznej, uchwała ta powinna być podjęta z uwzględnieniem przepisów dotyczących pomocy publicznej.

Z zapisów przedmiotowej uchwały wynika, że adresatami uchwały są podmioty prowadzące działalność gospodarczą, a udzielenie dotacji tym podmiotom stanowić będzie pomoc de minimis, o której mowa w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Ich udzielenie powinno więc uwzględniać warunki dopuszczalności tej pomocy określone w przepisach prawa Unii Europejskiej, a w szczególności przepisach 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 (Dz. Urz. UE L, 2023/2831 z dnia 15 grudnia 2023r.).

W odniesieniu do badanej uchwały należało zatem spełnić wymogi proceduralne określone w art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, zgodnie z którymi projekt programu pomocowego (w tym przypadku projekt uchwały) przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Zastrzeżenia te organy jednostek samorządu terytorialnego powinny uwzględniać podejmując uchwałę dotyczącą udzielenia pomocy de minimis.

Z pisma Burmistrza Ożarowa nr FN.3100.1.2024 z dnia 15 lipca 2024 r., które wpłynęło do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 16 lipca 2024 r. wynika, że projekt przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Ożarowie nie został zgłoszony Prezesowi UOKiK zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 7 ust. 3 ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Przedłożenie projektu uchwały przewidującego udzielenie pomocy de minimis Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest jednym z elementów procedury podejmowania uchwały, a zaniechanie tej czynności stanowi, w ocenie Kolegium, istotne naruszenie art. 7 ust. 3 ww. ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej skutkujące koniecznością orzeczenia nieważności danego aktu w całości.

Niezależnie od wyżej wskazanej zasadniczej przesłanki stwierdzenia nieważności badanej uchwały, Kolegium zauważa, że przepis stanowiący o wejściu w życie tej uchwały (§ 3) jest obarczony wadą

o charakterze istotnego naruszenia prawa. Rada Miejska w Ożarowie ww. przepisowi nadała brzmienie: „Uchwała wchodzi życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego z mocą obowiązywania od dnia 1 lipca 2024 r. do dnia 31 grudnia 2024 r.”

Przechodząc do oceny prawnej powyższej regulacji na wstępie należy podkreślić, że uchwała nr V/30/2024 Rady Miejskiej w Ożarowie zwalniająca od podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis przedsiębiorców rozpoczynających prowadzenie działalności gospodarczej lub podejmujących po raz pierwszy prowadzenie działalności gospodarczej na terenie gminy Ożarów jest aktem prawa miejscowego. Normy prawne dotyczące terminów wejścia w życie tej grupy aktów normatywnych określone są w art. 4 i 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) – dalej u.o.a.n.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. akty normatywne zawierające przepisy prawa powszechnie obowiązującego ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Z kolei zgodnie z art. 4 ust. 2 u.o.a.n. w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Natomiast art. 5 u.o.a.n. stanowi, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Zasady techniki prawodawczej dotyczące m.in. sposobu sformułowania przepisu o wejściu w życie aktu prawa miejscowego określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Z treści wyżej przywołanych przepisów wynika, że prawodawca może kształtować terminy wejścia w życie aktów prawa miejscowego w sposób dwojaki - jako termin domyślny zależny od dnia ogłoszenia danego aktu w dzienniku urzędowym albo jako termin ustalony w formie konkretnej daty kalendarzowej określonej przez prawodawcę w ww. akcie.

W przypadku zastosowania pierwszego sposobu zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. minimalny przedział czasu pomiędzy ogłoszeniem danego aktu normatywnego zawierającego przepisy powszechnie obowiązujące a wejściem w życie tego aktu (*vacatio legis*) wynosi 14 dni. Ponadto zgodnie z art. 4 ust. 2 u.o.a.n. w uzasadnionych przypadkach dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Natomiast w przypadku zastosowania drugiego sposobu prawodawca może zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 u.o.a.n. ustalić konkretny termin wejścia w życie aktu prawa miejscowego (dłuższy lub krótszy niż wynosi okres *vacatio legis*) albo nawet na podstawie art. 5 u.o.a.n. określić termin wejścia w życie danego aktu jako datę istniejącą przed datą ogłoszenia tego aktu (datę wsteczną).

Analiza treści § 3 uchwały nr V/30/2024 prowadzi do wniosku, iż Rada Miejska w Ożarowie zastosowała jednocześnie dwa sposoby – co doprowadziło do zaistnienia dwóch różnych terminów wejścia w życie tego aktu – terminu domyślnego i terminu wskazanego jako konkretna data – co pozostaje w sprzeczności z art. 4 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 5 u.o.a.n. Pierwszy termin wynika z tej części § 3 ww. uchwały, która stanowi, iż „Uchwała wchodzi życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego”. W dniu podejmowania uchwały nr V/30/2024 data ta była domyślna, gdyż nie było wiadomym kiedy nastąpi ogłoszenie tej uchwały w ww. dzienniku i tym samym kiedy zakończy się 14 dniowy okres *vacatio legis*. Wobec opublikowania tej uchwały w dniu 10 lipca 2024 roku (w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego poz. 2675) przyjąć należałoby, że wejście w życie ww. uchwały nastąpi z dniem

25 lipca 2024 r. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 1 u.o.a.n. przy obliczaniu terminu wejścia w życie aktu normatywnego określonego w dniach nie uwzględnia się dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przypadków, gdy akt normatywny wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Drugi zaś termin wejścia w życie uchwały nr V/30/2024 wynika z tej części § 3, w której wskazano, że uchwała wchodzi w życie „z mocą obowiązywania od dnia 1 lipca 2024 r.”

Taka treść § 3 przedmiotowej uchwały skutkuje tym, że istnieją uzasadnione wątpliwości co do tego, od jakiej daty obowiązuje zwolnienie od podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis dla przedsiębiorców rozpoczynających prowadzenie działalności gospodarczej lub podejmujących po raz pierwszy prowadzenie działalności gospodarczej na terenie gminy Ożarów. Nie wiadomo bowiem czy ww. uchwała wejdzie w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia (czyli z dniem 25 lipca 2024 r.), czy już weszła w życie z dniem 1 lipca 2024 r.

Zapis § 3 uchwały normujący dwie różne daty, od których normy prawne zawarte w badanej uchwale zaczynają wiązać adresatów jest nie do pogodzenia z zasadami pewności obrotu prawnego, bezpieczeństwa prawnego i ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzącymi się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

W związku z powyższym Kolegium 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