



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 18 lutego 2022 r.

Poz. 1912

UCHWAŁA NR 39.439.2021 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 16 grudnia 2021 r.

**w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr LXVI/251/2021 Rady Gminy Repki
z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości
na 2022 rok**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.) oraz 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 2019 r. poz. 2137), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności w części uchwały Nr LXVI/251/2021 Rady Gminy Repki z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2022 rok, tj. § 1 ust. 1 lit. c, § 1 ust. 3 lit. b, a także § 3 w zakresie słów, cyt. „po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego i ma zastosowanie od”, z powodu istotnego naruszenia art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. c, art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 z późn. zm.) w związku z pkt 1 lit. a i b obwieszczenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2022 (M. P. z 2021 r. poz. 724), a także art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Gminie Repki skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 7 grudnia 2021 r. doręczono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie uchwałę Nr LXVI/251/2021 Rady Gminy Repki z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie określenia stawek podatku od nieruchomości na rok 2022 obowiązujących na obszarze Gminy Repki oraz zwolnień w tym podatku.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje:

W § 1 ust. 1 lit. c oraz § 1 ust. 3 lit. b badanej uchwały Rada Gminy Repki określiła wysokości stawek podatku od nieruchomości na rok 2022 następująco, cyt.

„Określa się na terenie Gminy Repki następujące stawki podatku od nieruchomości:

(...) od budynków lub ich części: zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym – **12,20 zł** od 1m2 powierzchni użytkowej,

(...) od gruntów: pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych – **5,24 zł** od 1ha powierzchni”..

Zgodnie z pkt 1 lit. a i b obwieszczenia w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2022, górna granica stawki podatku od nieruchomości od budynków lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym określono w wysokości 12,04 zł od 1m2 powierzchni użytkowej, natomiast od gruntów pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych w wysokości 5,17 zł od 1 ha powierzchni.

W związku z powyższym, przedmiot opodatkowania określony przez Radę Gminy Repki przekracza górne granice stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2022 określone obwieszczeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, co istotnie narusza art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. c, art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w związku z pkt 1 lit. a i b tego obwieszczenia. Określenie stawki podatku od nieruchomości, na poziomie przekraczającym górną granicę, określoną obwieszczeniem Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej, nie wypełnia wymogu ustawowego, przez co podjęty akt jest wadliwy. Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego, ponieważ zawiera w swej konstrukcji zwroty o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, adresowanym do ogółu podmiotów. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13, do istotnych naruszeń skutkujących nieważnością takiego aktu zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. Podejmując rozstrzygnięcie nadzorcze, organ nadzoru stoi na stanowisku, że zasada samodzielnego określania wysokości stawek podatku od nieruchomości przez jednostki samorządu terytorialnego nie oznacza dowolności, wybiórczości w jego stanowieniu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego zgodnie z którą "dozwolone jest tylko to co wynika z przepisów prawa" (por. wyrok NSA 19 marca 2008 r. II GSK 427/07, vide art. 7 Konstytucji RP).

W § 3 badanej uchwały Rada Gminy Repki postanowiła, cyt. „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego i ma zastosowanie od 1 stycznia 2022 r.”. Badana uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 13 grudnia 2021 r. pod poz. 11570.

W ocenie Kolegium Izby powyższy zapis w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zapis badanej uchwały powoduje powstanie zasadniczych wątpliwości, co do faktycznego terminu wejścia w życie podjętej uchwały, zawiera bowiem dwa, wzajemnie wykluczające się terminy. Biorąc pod uwagę pierwszą część zapisu § 3 należy stwierdzić, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. Z kolei druga część § 3 badanej uchwały wskazuje datę kalendarzową, tj. od 1 stycznia 2022 r.

Poprzez taki zapis organ stanowiący wprowadził dwie różne daty, od których uchwała wywołuje skutki prawne. Świadczy to o dokonaniu błędnego rozróżnienia między pojęciami "wchodzi w życie" i "ma zastosowanie". Należy zaakcentować, że zakresy przedmiotowe tych nazw są tożsame. Oznacza to, że Rada Gminy Repki użyła dwóch różnych nazw oznaczających dokładnie to samo, tj. zdarzenie czasowe, w którym normy prawne zawarte w akcie normatywnym zaczynają wiązać adresatów.

W ocenie Kolegium Izby należało skorzystać z dopuszczalnej (ustawą) możliwości określenia terminu bez odnoszenia się do podstawowej reguły 14 - dniowego *vacatio legis*. Dodatkowo takie rozwiązanie wskazano również w § 45 ust. 1 pkt 4 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którym, przepisowi o wejściu w życie aktu prawa miejscowego można nadać brzmienie o treści: „Ustawa wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)”. Jeżeli zatem intencją lokalnego prawodawcy jest nadanie danemu aktowi mocy obowiązującej od konkretnej daty, to winien on sformułować przepis o wejściu w życie w sposób następujący: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2022 r.”. Powyższe nie pozostawia wątpliwości zarówno co do miejsca promulgacji (Dziennik Urzędowy), jak i chwili, w której akt prawny zacznie wiązać adresatów.

W tym stanie faktycznym i prawnym, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący
Wojciech Tarnowski