

**UCHWAŁA Nr 508/15  
z dnia 27 stycznia 2015 r.**

04 02 2015  
nr 508  
[signature]

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku  
w składzie:**

Przewodniczący: Stanisław Srocki  
Członkowie: Beata Chmielewska  
Paweł Gałko  
Katarzyna Gawrońska  
Agnieszka Gerasimiuk  
Danuta Kubylis  
Anna Ostrowska  
Aleksander Piszczatowski  
Dariusz Renczyński  
Joanna Salachna  
Marcin Tyniewicki  
Maria Wasilewska

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) w zw. z art. 229 pkt 1 i art. 234 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.)

**po rozpatrzeniu w postępowaniu nadzorczym Uchwały Rady Miejskiej w Nowogrodzie Nr III/5/14 z dnia 27 grudnia 2014 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek podatku od nieruchomości**

**p o s t a n a w i a :**

**uznać, iż powyższa Uchwała narusza prawo w sposób istotny w związku z:**

- 1) zapisami zawartymi w § 1 pkt 1 lit. b), c) i e) Uchwały, zgodnie z którymi określono stawki podatku od nieruchomości **od 1 metra** powierzchni użytkowej, co stanowi naruszenie art. 4 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b), c) i e) ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 849);
  - 2) zapisami zawartymi w § 1 pkt 2 lit. a) i d) Uchwały, zgodnie z którymi określono stawki podatku od nieruchomości **od 1 metra** powierzchni, co stanowi naruszenie art. 4 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a) i c) ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 849);
  - 3) niedochowaniem wymogów proceduralnych określonych w § 53 ust. 3 i ust. 4 Statutu Gminy Nowogród przyjętego Uchwałą Rady Miejskiej w Nowogrodzie Nr XVII/75/08 z dnia 16 kwietnia 2008 r. w sprawie Statutu Gminy Nowogród;
- w związku z tym postanawia stwierdzić nieważność Uchwały Rady Miejskiej w Nowogrodzie Nr III/5/14.**

## Uzasadnienie

W dniu 31 grudnia 2014 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku wpłynęło pismo trojga Radnych Gminy Nowogród z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał podjętych na III Sesji Rady Miejskiej w Nowogrodzie w dniu 27 grudnia 2014 r. Zdaniem Radnych, nie przedłożenie uzasadnień, w których należało wskazać potrzebę podjęcia uchwał ani informacji o skutkach finansowych ich realizacji narusza § 53 ust. 3 Statutu Gminy Nowogród. Ponadto projekty uchwał przed wniesieniem pod obrady nie zostały skierowane do odpowiednich Komisji, nie zostały również zaopiniowane co do ich zgodności z prawem przez radcę prawnego, co prowadzi do naruszenia § 53 ust. 4-5 Statutu. Radni wskazali również na uchybienia w zakresie przywoływanych w uchwałach podstaw prawnych, jak również wadliwe określenie terminu wejścia w życie Uchwał, prowadzące do naruszenia zasady: *lex retro non agit*.

W dniu 8 stycznia 2015 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku wpłynęła **Uchwała Rady Miejskiej w Nowogrodzie Nr III/5/14 z dnia 27 grudnia 2014 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek podatku od nieruchomości.**

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.), tut. Izba wszczęła postępowanie nadzorcze dotyczące wskazanej Uchwały, zawiadamiając Radę oraz imiennie Radnych wnioskodawców, pismem z dnia 16 stycznia 2015 r., o terminie posiedzenia Kolegium RIO w Białymstoku wyznaczonym na dzień 27 stycznia 2015 r.

W piśmie wskazano, iż wszczęcie postępowania nadzorczego związane jest z zarzutami sformułowanymi w piśmie Radnych Gminy Nowogród z dnia 31 grudnia 2014 r., jak również z błędnym określeniem stawek podatku od nieruchomości w § 1 Uchwały. Ponadto, działając na podstawie art. 88 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.), wniesiono o dostarczenie do dnia 23 stycznia 2015 r. Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Białymstoku, ul. Branickiego 13, uwierzytelnionych kopii: protokołu (projektu protokołu) z przebiegu III Sesji Rady Miejskiej w Nowogrodzie; zawiadomienia Radnych o Sesji wraz z dołączonymi materiałami, w tym projektami uchwał oraz listy osób obecnych na Sesji. Wskazane dokumenty otrzymano dnia 26 stycznia 2015 r.

Na posiedzenie Kolegium w dniu 27 stycznia 2015 r. stawił się P. Józef Piątek, Burmistrz Nowogrodu. Burmistrz opisał przebieg obrad na III Sesji Rady Miejskiej w Nowogrodzie, która rozpoczęła się dnia 23 grudnia 2014 r. i była kontynuowana w dniu 27 grudnia 2014 r. Burmistrz wskazał, że założenia projektu uchwały w sprawie stawek podatku od nieruchomości nie były z nim konsultowane pod względem skutków finansowych, a zwłaszcza budżetowych. Nie uzyskał on również informacji co do takich skutków od projektodawców uchwały. Wskazał także na zgłoszoną w trakcie obrad autopoprawkę co do wysokości stawek podatku od nieruchomości, bez wskazania przyczyn takiej zmiany. Przytoczył również zarzuty prawne sformułowane podczas obrad przez radcę prawnego, a odnoszące się m.in. do projektu uchwały w sprawie stawek podatku od nieruchomości.

Po wysłuchaniu wyjaśnień Burmistrza, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku na posiedzeniu w dniu 27 stycznia 2015 r. stwierdziło, co następuje.

W pierwszej kolejności Kolegium Izby wskazuje, że przywołane wyżej pismo Radnych Gminy Nowogród stanowi w istocie skargę na działalność Rady Miejskiej w Nowogrodzie, podlegającą rozpatrzeniu przez RIO na podstawie art. 229 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.). W związku z prowadzonym postępowaniem nadzorczym wobec skarżonej uchwały Rady, Kolegium Izby, działając na podstawie art. 234 Kodeksu, postanowiło z urzędu rozpatrzyć skargę jako materiał w sprawie; skarżący nie są bowiem stronami postępowania nadzorczego.

Kolegium stwierdza, iż badana Uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa. Związane jest to z zapisami zawartymi w § 1 pkt 1 lit. b), c) i e) Uchwały, zgodnie z którymi określono stawki podatku od nieruchomości **od 1 metra** powierzchni użytkowej, co stanowi naruszenie art. 4 ust. 1 pkt 2 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b), c) i e) ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 849). Ponadto w § 1 pkt 2 lit. a) i d) Uchwały określono stawki podatku od nieruchomości **od 1 metra** powierzchni, co stanowi naruszenie art. 4 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. a) i c) ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy, podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości stanowi w przypadku gruntów – powierzchnia, zaś w przypadku budynków lub ich części - powierzchnia użytkowa. Zgodnie natomiast z art. 5 ust. 1 ustawy, Rada została zobowiązana do określenia stawek podatku od nieruchomości, przy czym w przypadku stawek podatkowych od gruntów, o których mowa w pkt 1 lit. a) i c) oraz od budynków lub ich części, stawki te powinny odnosić się do podstawy opodatkowania wyrażonej w metrach kwadratowych. Podkreślić należy, że Rada nie jest uprawniona do modyfikowania powyższych, ustawowo określonych zasad w drodze aktu prawa miejscowego, zaś jednostki miary „metr” oraz „metr kwadratowy” nie są tożsame.

Odnosząc się do kwestii proceduralnych Kolegium stwierdza, co następuje.

Badana Uchwała została podjęta z naruszeniem postanowień § 53 ust. 3 i ust. 4 Statutu Gminy Nowogród przyjętego Uchwałą Rady Miejskiej w Nowogrodzie Nr XVII/75/08 z dnia 16 kwietnia 2008 r. w sprawie Statutu Gminy Nowogród. Zgodnie z § 53 ust. 3 Statutu, projekt uchwały powinien zostać przedłożony radzie wraz z uzasadnieniem, w którym należy wskazać potrzebę podjęcia uchwały oraz informację o skutkach finansowych jej realizacji. Zgodnie natomiast z § 53 ust. 4 Statutu, projekty uchwał są opiniowane, co do ich zgodności z prawem przez radcę prawnego urzędu. W Statucie nie przewidziano wyjątków od tych zasad.

Biorąc pod uwagę dokumentację otrzymaną przez RIO w dniu 26 stycznia 2015 r. należy stwierdzić, że projekt uchwały w sprawie ustalenia wysokości stawek podatku od nieruchomości dołączony do wniosku z dnia 16 grudnia 2014 r. o zwołanie sesji Rady Miejskiej w Nowogrodzie nie zawierał uzasadnienia, ani też informacji o skutkach finansowych realizacji uchwały. Jak wynika z Protokołu Nr III/14 z obrad III sesji Rady Miejskiej w Nowogrodzie, projekt uchwały nie był konsultowany z radcą prawnym. Radca prawny podczas obrad w dniu 27 grudnia 2014 r. wskazała na wymogi proceduralne wynikające z § 53 ust. 3 i ust. 4 Statutu Gminy Nowogród podkreślając, że Rada związana jest ustaleniami Statutu Gminy stanowiącego prawo miejscowe. Wskazała również, że projekty uchwał, które zostały skierowane do Radnych łącznie z zawiadomieniem, powinny być wcześniej zweryfikowane przez radcę prawnego w zakresie zgodności z prawem i nie jest możliwe, aby taka weryfikacja dokonywana była na sesji. W związku z powyższym, zdaniem

radcy, z uwagi na nie spełnienie wymogów statutowych oraz oczywistych i znaczących uchybień co do treści, projekty nie powinny być w dniu 27 grudnia 2014 r. procedowane i należy w nich dokonać zmian.

Projekt uchwały nie był również konsultowany z Burmistrzem Nowogrodu, zwłaszcza w odniesieniu do finansowych skutków uchwały, w tym wysokości wpływów budżetowych z tytułu podatku od nieruchomości. Burmistrz poprosił o możliwość zabrania głosu w sprawie projektów uchwał w trakcie obrad, Przewodniczący nie udzielił głosu Burmistrzowi. Punkt trzeci porządku obrad dotyczył podjęcia uchwały w sprawie ustalenia stawek podatku od nieruchomości. Po odczytaniu projektu i otwarciu dyskusji Radny zaproponował autopoprawki dotyczące zmiany wysokości pięciu proponowanych stawek podatku, nie wyjaśniając przyczyn takiej zmiany. Autopoprawki przyjęto. Następnie odczytano pozytywną opinię Komisji Rewizyjnej na temat stawek podatku od nieruchomości. Kolegium podkreśla jednak, że opinia Komisji dotyczyła stawek proponowanych w projekcie uchwały i nie uwzględniała autopoprawek. Głosowanie w sprawie wysokości stawek podatku od nieruchomości nie było poprzedzone merytoryczną dyskusją, z której wynikałyby przesłanki, jakimi kierowali się projektodawcy przyjmując taką, a nie inną wysokość stawek. Za przyjęciem uchwały głosowało 12 radnych, 3 radnych głosowało przeciw, głosów wstrzymujących się nie było.

Biorąc pod uwagę przedstawiony przebieg obrad Kolegium stwierdziło, że wymogi wynikające z § 53 ust. 3 i ust. 4 Statutu Gminy Nowogród w zakresie procedowania Uchwały Nr III/5/14 z dnia 27 grudnia 2014 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek podatku od nieruchomości nie zostały spełnione. Przedłożony projekt uchwały nie zawierał uzasadnienia, w którym należało wskazać potrzebę podjęcia uchwały oraz informację o skutkach finansowych jej realizacji. Nie został również zaopiniowany co do zgodności z prawem przez radcę prawnego urzędu. Również na Sesji w dniach 23 i 27 grudnia 2014 r. Radni nie zostali zapoznani z wyżej wymienionymi zagadnieniami. Projektodawcy nie uzasadnili, poza argumentem, że stawki muszą być podjęte do końca roku, konieczności podjęcia uchwały, a zwłaszcza skutków finansowych jej realizacji, jak również nie wyjaśniono zastrzeżeń co do zgodności z prawem projektu. Kolegium podkreśla, że zasady dotyczące stanowienia przez Radę Gminy aktów prawa miejscowego, w tym uchwał podatkowych, zostały określone w ustawie ustrojowej – ustawie o samorządzie gminnym oraz w akcie prawa miejscowego – statucie Gminy. Ustawowe upoważnienie Rady Gminy do określania wysokości stawek podatku od nieruchomości nie uprawnia do dowolnego procedowania w tej sprawie, zwłaszcza uwzględniając skutki budżetowe takich regulacji. W związku z powyższym naruszenie zasad określonych w § 53 ust. 3 i ust. 4 Statutu Gminy Nowogród należało zakwalifikować jako istotne.

Powyższe stanowisko znajduje swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W szczególności należy tu przytoczyć wyrok NSA z dnia 13 marca 2012 r. (I OSK 2296/11, CBOSA), w którym Sąd podkreślił, że „z faktu, iż radzie gminy przysługują uprawnienia ustawowo określone nie wynika całkowita dowolność działania organu gminy”. „Ponadto zdaniem Sądu niedopuszczalne jest stanowienie, bez szczególnie uzasadnionych powodów, przepisów prawa miejscowego, na sesjach zwoływanych w trybie nadzwyczajnym przewidzianym w art. 20 ust. 3 u.s.g., a tym bardziej stanowienie w tym trybie regulacji, których stosowanie oznaczało będzie obciążania jednostek daninami publicznoprawnymi. Stanowienie przez jednostki samorządu terytorialnego prawa miejscowego powinno odbywać się bowiem w sposób pozwalający uczestnikom procesu uchwalodawczego na dostateczne rozważenie zgłaszanych propozycji, wzięcie pod uwagę i skonfrontowanie różnych racji i argumentów. Tego wymaga dyrektywa demokratyzmu stanowienia prawa, który nie wyczerpuje się w samym przegłosowaniu projektu uchwały

większością głosów, lecz również możliwości rzetelnego przedyskutowania zgłaszanych projektów.” „Podkreślić należy, iż statut jest aktem prawa miejscowego stanowiącym o ustroju gminy. Jest zbiorem przepisów regulujących najważniejsze sprawy dla wspólnoty samorządowej, w tym m.in. organizacji wewnętrznej gminy i tryb pracy jej organów (art. 22 ust. 1). Jako akt prawa miejscowego stanowi konstytucyjne źródło powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania Gminy Z. (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP).”

Zgodnie natomiast z wyrokiem NSA z dnia 13 października 2010 r. (II GSK 876/09), „tryb pracy organów gminy określa statut gminy i to w tym akcie należałoby poszukiwać rozwiązań pozwalających na stwierdzenie w jaki sposób określona Rada winna przedstawić motywację swojego stanowiska wyrażonego w formie uchwały.”

Jednocześnie Kolegium nie stwierdziło naruszenia prawa w pozostałym zakresie wskazanym w piśmie z dnia 31 grudnia 2014 r. Zdaniem Kolegium, nie narusza prawa zapis zawarty w § 3 Uchwały, zgodnie z którym „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego, nie wcześniej jednak niż z dniem 1 stycznia 2015 r.” Uchwała podjęta w dniu 27 grudnia 2014 r., została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego z dnia 31 grudnia 2014 r., poz. 4237, nie zaś, jak twierdzą skarżący, w trakcie roku podatkowego.

Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, „podjęcie uchwały, o której mowa w art. 20a ust. 1 u.p.o.l. obejmuje zarówno sam fakt jej głosowania przez radę jak i jej należytą publikację. Dopiero bowiem spełnienie obu tych warunków stanowi o tym, że dany akt normatywny wszedł do porządku prawnego. Z art. 20a ust. 1 u.p.o.l. wywieść należy, że w kolejnym roku podatkowym mogą obowiązywać albo nowe stawki, o ile zostanie podjęta, w znaczeniu obejmującym również jej prawidłową publikację, uchwała, albo stawki obowiązujące w roku poprzedzającym rok podatkowy, jeśli taka uchwała nie zostanie podjęta.” (wyrok NSA z dnia 19 listopada 2010 r., II FSK 1272/09, Lex: 745594; podobnie: wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2014 r., II FSK 1677/12, CBOSA).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.), akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec, jak w sentencji.

Należy również zwrócić uwagę, iż w § 1 pkt 1 lit. e) Uchwały, w zakresie stawki od budynków lub ich części pozostałych letniskowych, określono stawkę podatku od nieruchomości od 1 m<sup>2</sup> nie wskazując, że należy odnieść ją do powierzchni użytkowej budynku lub jego części.

Ponadto w przytoczonej podstawie prawnej wskazano nieaktualne brzmienie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity z 2010 roku, zamiast z 2014 roku).

## POUCZENIE

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, którą można wnieść (za pośrednictwem RIO w Białymstoku, ul. Branickiego 13) w terminie 30 dni od dnia otrzymania rozstrzygnięcia.

Przewodniczący Kolegium



*Srocki*  
Stanisław Srocki

Otrzymuje:

Rada Miejska  
w Nowogrodzie

Do wiadomości:

- P. Tadeusz Góralczyk, Radny Gminy Nowogród;
- P. Marzenna Parzych, Radna Gminy Nowogród;
- P. Urszula Parzych, Radna Gminy Nowogród.