

**UCHWAŁA Nr 509/15
z dnia 27 stycznia 2015 r.**

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku 908
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/4/14 z dnia 27 grudnia 2014 r. w sprawie obniżenia ceny skupu żyta do celów wymiaru podatku rolnego na 2015 rok

p o s t a n a w i a :

uznać, iż powyższa Uchwała narusza prawo w sposób istotny w związku z:
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/4/14.

U z a s a d n i e n i e

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/4/14 z dnia 27 grudnia 2014 r. w sprawie obniżenia ceny skupu żyta do celów wymiaru podatku rolnego na 2015 rok.

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. 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 obniżenia ceny skupu żyta do celów wymiaru podatku rolnego na 2015 rok nie były z nim konsultowane pod względem skutków finansowych, a zwłaszcza budżetowych. Nie uzyskał on również informacji co do takich skutków od projektodawców uchwały. Przytoczył również zarzuty prawne sformułowane podczas obrad przez radcę prawnego, a odnoszące się m.in. do projektu uchwały w sprawie obniżenia ceny skupu żyta do celów wymiaru podatku rolnego.

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.

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 obniżenia ceny skupu żyta do celów wymiaru podatku rolnego na 2015 rok 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 rolnego. Burmistrz poprosił o możliwość zabrania głosu w sprawie projektów uchwał w trakcie obrad, Przewodniczący nie udzielił głosu Burmistrzowi.

Komisja Rewizyjna zaopiniowała pozytywnie projekt Uchwały w sprawie średniej ceny skupu żyta do wymiaru podatku rolnego na rok 2015. Komisja wskazała, że: „Kierunek który proponuje większość radnych miejskich gminy Nowogród, jest zbieżny z oczekiwaniem mieszkańców, ponieważ dochody z tytułu prowadzenia gospodarstw drastycznie spadają. Wpływ na to mają ograniczone rynki zbytu.”

Za przyjęciem uchwały głosowało 11 radnych, 3 radnych głosowało przeciw, 1 radny wstrzymał się od głosu.

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/4/14 z dnia 27 grudnia 2014 r. w sprawie obniżenia ceny skupu żyta do celów wymiaru podatku rolnego na 2015 rok 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 podatkowe 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

obniżenia ceny skupu żyta na potrzeby wymiaru podatku rolnego nie uprawnia do dowolnego procedowania w tej sprawie, zwłaszcza uwzględniając skutki budżetowe takich regulacji. Co więcej, należy szczególnie podkreślić, że kompetencja Rady określona w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 1381 ze zm.), zgodnie z którą Rada jest uprawniona do obniżenia średniej ceny skupu żyta, wynikającej z komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, ogłaszanego w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”, w terminie do dnia 20 października roku poprzedzającego rok podatkowy, przyjmowanej jako podstawa obliczania podatku rolnego na obszarze Gminy, ma charakter **fakultatywny**. Stawki podatku rolnego obowiązujące w roku podatkowym nie są określane przez Radę Gminy, lecz są określone ustawowo i zostały powiązane ze średnią ceną skupu żyta, którą Rada Gminy, podejmując akt prawa miejscowego, może jedynie obniżyć. Ponadto kompetencja ta nie wygasa wraz z początkiem roku podatkowego, którego dotyczy uchwała w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta.

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 wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Art. 4 ust. 2 ustawy przewiduje możliwość określenia, w uzasadnionych przypadkach, krótszego *vacatio legis*, a nawet określenia terminu wejścia w życie aktu na dzień ogłoszenia w dzienniku urzędowym, ale jedynie wtedy, gdy wymaga tego ważny interes państwa i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej (art. 5 ustawy) również uzależniona została od tego czy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. W praktyce sytuacja taka może wystąpić, co znajduje swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie i poglądach doktryny, w przypadku **działania na korzyść podatnika**, np. przyznawania mu praw, obniżania obciążeń podatkowych (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 19 listopada 2010 r., sygn. akt: II FSK 1272/09, Lex nr: 745594; M. Paczocha, *Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych*, „Finanse Komunalne” 2001, Nr 5). Obniżenie ceny skupu żyta do celów wymiaru podatku rolnego na 2015 rok, jako działanie na korzyść podatnika, może zatem nastąpić także w trakcie roku podatkowego.

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 uchwałodawczego 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. 4236.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec, jak w sentencji.

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.



Otrzymuje:
Rada Miejska
w Nowogrodzie

Przewodniczący Kolegium


Stanisław Srocki

Do wiadomości:

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