

UCHWAŁA NR XXXVIII/317/09
RADY MIEJSKIEJ W WYRZYSKU
z dnia 29 grudnia 2009 r.

**w sprawie zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu.**

Na podstawie art. 98 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 Nr 142, poz. 1591 z późn. zm) Rada Miejska w Wyrzysku uchwala, co następuje:

§ 1. Postanawia się wnieść skargę do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 2 grudnia 2009 r., podjęte uchwałą Nr 18/1075/2009, stwierdzające nieważność uchwały Rady Miejskiej w Wyrzysku z dnia 27 października 2009 r. Nr XXXVI/287/2009 zmieniającej uchwałę w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Wyrzyska.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady
(-) Stefan Rymer

Uzasadnienie

do uchwały Nr XXXVIII/317/09 Rady Miejskiej w Wyrzysku z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie zaskarżenia rozstrzygnięcia nadzorczego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu uchwałą z dnia 2 grudnia 2009 r., Nr 18/1075/2009, stwierdziło nieważność uchwały Rady Miejskiej w Wyrzysku z dnia 27 października 2009 r. Nr XXXVI/287/2009 zmieniającej uchwałę w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości. Uchwała Kolegium RIO wpłynęła do organu nadzorowanego 10 grudnia 2009 r.

Uzasadniając powyższe rozstrzygnięcie nadzorcze organ nadzoru wskazał, że Rada Miejska w Wyrzysku przekroczyła swoje kompetencje określone w przepisie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 844 z późn. zm.) i wprowadziła zamiast innych zwolnień przedmiotowych zwolnienie przedmiotowo – podmiotowe.

Również zdaniem organu nadzoru Rada w zakwestionowanej uchwale nieprawidłowo posłużyła się zwrotem „organy ochrony prawnej”.

Rada Miejska w Wyrzysku nie podziela argumentów przytoczonych przez organ nadzoru w rozstrzygnięciu nadzorczym. W uchwale będącej przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego zwolnienie od podatku nie dotyczy podmiotu lecz ewidentnie przedmiotu podatku . Dalsze sprecyzowanie przedmiotu zwolnienia przez wskazanie określonych cech tego przedmiotu (jakim celom służy), nie zmienia zasadniczego charakteru. Jest to zwolnienie przedmiotowe, należy zatem je uznać za zgodne w wymienionym powyżej przepisem art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego potwierdza przedstawione powyżej stanowisko skarżącej, słusznie wywodząc, iż „mając na uwadze delegacje ustawową rada gminy może wprowadzić zwolnienia określonych przedmiotów opodatkowania takich jak np. budynek, grunt, budowla. Jeżeli zwolnienie dotyczy tak określonego przedmiotu, to jest możliwe dalsze jego sprecyzowanie poprzez wskazanie określonych cech tego przedmiotu np. określenie

sposobu wykorzystywania lub jakim celom służy. Pamiętać należy, że to nie osoba podatnika decyduje o zwolnieniu, ale rodzaj przedmiotu opodatkowania.”

Zdaniem Rady Miejskiej nie zasługuje na uwzględnienie argumentacja organu nadzoru także w zakresie zarzutu błędnego zastosowania pojęcia „organy ochrony prawnej”. Pojęciem tym powszechnie posługuje się literatura i doktryna prawnicza. W programie uniwersyteckich studiów prawniczych występuje odrębny przedmiot „organy ochrony prawnej”. Pojęcie „organy ochrony prawnej” jest zdefiniowane, są to organy strzegące porządku prawnego, mające również kompetencje ochrony praw indywidualnych z możliwością dominacji jednej z tych funkcji. Do organów ochrony prawnej zalicza się:

1. organy rozstrzygające:
 - a) organy sądowe:
 - sądy,
 - trybunały
 - b) organy quasi – sądowe:
 - izby morskie,
 - sądy polubowne,
 - SKO,
 - Urząd Patentowy RP,
2. organy kontroli legalności:
 - a) organy kontroli sensu stricto:
 - Prokurator,
 - Rzecznik Interesu Publicznego,
 - b) organy kontroli sensu largo:
 - NIK,
 - Policja,
 - ABW,
 - c) organy obsługi prawnej.

W rozstrzygnięciu nadzorczym Kolegium RIO w Poznaniu posłużyło się zwrotem „orzeka nieważność”, zamiast określeniem „stwierdza się nieważność”. Organ nadzoru nie orzeka o nieważności lecz stwierdza fakt jej zaistnienia. Rozstrzygnięcie, iż dana uchwała jest sprzeczna z prawem nie tworzy sytuacji niezgodności uchwały z prawem. Rozstrzygnięcie nadzorcze stanowi akt o charakterze deklaratywnym i działa wstecz (ex tunc), ponieważ jest ona nieważna z mocy prawa od chwili jej podjęcia (wyrok NSA z

12 X 1990 r. SA/Lu 663/90; ONSA z 1990 r. nr 4, poz. 6). „Sentencja rozstrzygnięcia nadzorczego powinna rozpoczynać się od zwrotu – stwierdza nieważność (P. Chmielnicki [red.] Komentarz ..., s. 553). Tym samym, zdaniem skarżącej, organ nadzoru naruszył art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Organ nadzoru powinien udowodnić, że rada gminy naruszyła dyspozycję przepisu art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych zwalniając od podatku od nieruchomości budynki, budowle lub ich części oraz grunty zajęte na potrzeby bezpieczeństwa publicznego przez organy ochrony prawnej. W zaskarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym RIO głośłownie stwierdziło, że „zwolnienie od podatku od nieruchomości wprowadzone przedmiotową uchwałą nie jest zwolnieniem przedmiotowym; ma charakter zwolnienia przedmiotowo – podmiotowego, a takiego Rada Miejska nie może wprowadzić na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy”. Tym samym organ nadzoru nie wypełnił obowiązku nałożonego na niego przez przepis art. 91 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym uzasadnienia podstaw prawnych swego rozstrzygnięcia.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego organ nadzoru jest obowiązany wykazać naruszenie prawa, zawierając w uzasadnieniu prawnym wykładnię przepisu prawa i jego zastosowanie do danego rozwiązania przyjętego w uchwale organu gminy (wyrok NSA z 20 kwietnia 1999 r. II SA/Wr 606/98; OSS 1999, nr 3, poz. 86).

Na znaczenie zamieszczenia w rozstrzygnięciu nadzorczym prawidłowego uzasadnienia faktycznego i prawnego zwrócił uwagę także NSA (Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie) w wyroku z 21 V 2001 r., SA/Kr 541/01 (OSS 2002, nr 1, s. 18). Również w wyroku NSA z 18 IV 2000 r., III SA/397/00 (ONSA 2001, nr 3, poz. 117) akcentuje się znaczenie uzasadnienia faktycznego i prawnego rozstrzygnięcia nadzorczego. Sąd ten stwierdził, iż aby zastosować przewidziany przez art. 91 w/w ustawy środek nadzoru właściwy organ musi w sposób nie budzący wątpliwości wykazać sprzeczność postanowień badanej uchwały z prawem, wyjaśniając sens przepisów, które - w jego ocenie - zostały naruszone, oraz wypływające z nich dyrektywy (nakazy i zakazy).

Zawarcie w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego wyczerpującego i prawidłowego uzasadnienia faktycznego i prawnego jest obowiązkiem organu nadzoru, wynikającym z art. 91 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym, który waży w istocie

o możliwości jego akceptacji przez sąd administracyjny. Nie jest natomiast rolą sądu administracyjnego zastępowanie organu nadzoru w wykonaniu tego obowiązku, w szczególności poprzez uzupełnianie niezbędnych rozważań, czy też tłumaczenie niejasnych lub niepełnych wywodów. Przesłanki działania organu nadzoru muszą zostać wyrażone wprost i nie mogą być przedmiotem domysłów lub domniemań (WSAw Warszawie z IV 2005 r. SA/Wa 995/05;LEX nr 190588).

W zaskarżonym rozstrzygnięciu organ nadzoru uchylił się od przeprowadzenia wykładni przepisu art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i szczegółowej jego analizy, a co za tym idzie od oceny zastosowania tej normy do przyjętych w uchwale rozwiązań.

Kolegium RIO w Poznaniu nie wskazało w podstawie prawnej rozstrzygnięcia nadzorczego przepisu prawa, który uwzględniono uruchamiając sankcję nieważności. Podano jedynie przepisy kompetencyjne z ustaw: o samorządzie gminnym i o regionalnych izbach obrachunkowych. Wskazanie podstawy prawnej rozstrzygnięcia nadzorczego polega na powołaniu, przede wszystkim, art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz właściwych przepisów prawa materialnego, z którymi akt organu gminy jest niezgodny (P. Chmielnicki [red.] Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Warszawa 2004, s. 553). samym, zdaniem skarżącej, organ nadzoru naruszył przepis art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym (nakazujący odpowiednie stosowanie k.p.a.) w związku z art. 107 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (obowiązek podania podstawy prawnej rozstrzygnięcia) przez nie wskazanie w podstawie prawnej rozstrzygnięcia nadzorczego przepisu prawa materialnego (art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych), który uwzględniono uruchamiając sankcję nieważności.

Zważywszy powyższe, Rada Miejska w Wyrzysku uważa, rozstrzygnięcie nadzorcze Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu zostało wydane z naruszeniem prawa i stąd też skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu na w/w rozstrzygnięcie należy uznać za zasadną.

Przewodniczący Rady
(-) Stefan Rymer

