

Uchwała nr 46/2012
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 20 czerwca 2012 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXVIII/180/12 Rady Miejskiej Góry
z dnia 30 maja 2012 r. zmieniającej uchwałę w sprawie obniżenia i zwolnienia
z podatku od nieruchomości

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały nr XXVIII/180/12 Rady Miejskiej Góry z dnia 30 maja 2012 r. zmieniającej uchwałę w sprawie obniżenia i zwolnienia z podatku od nieruchomości — wobec naruszenia art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała nr XXVIII/180/12 Rady Miejskiej Góry z dnia 30 maja 2012 r. zmieniająca uchwałę w sprawie obniżenia i zwolnienia z podatku od nieruchomości wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 6 czerwca 2012 roku.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska wprowadziła zmiany w uchwale nr VIII/52/07 z dnia 27 czerwca 2007 r. w sprawie obniżenia i zwolnienia z podatku od nieruchomości zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, w przypadku utworzenia nowych, stałych miejsc pracy na terenie Gminy Góra, m.in. nadając nowe brzmienie jej § 4 i § 5:

„§ 4. Warunkiem uzyskania przez nowo powstały podmiot gospodarczy ulg lub zwolnień, o których mowa w § 1, jest:

- 1) zatrudnienie na nowo utworzonych miejscach pracy mieszkańców Miasta i Gminy Góra,
- 2) zawarcie umowy o pracę z nowo zatrudnionym pracownikiem na okres nie krótszy niż 12 miesięcy w pełnym wymiarze czasu pracy.

§ 5. 1. Nowo powstały podmiot gospodarczy zobowiązany jest do złożenia wniosku o udzielenie zwolnienia bądź ulgi wymienionych w § 1 w terminie miesiąca od dnia spełnienia warunków określonych w § 4.

2. Ulg i zwolnienia obowiązują w okresie 5 lat od miesiąca następującego po miesiącu złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 1.

3. W przypadku gdy nowo powstały podmiot gospodarczy złoży wniosek po upływie terminu określonego w ust. 1 zwolnienie lub ulga będzie przyznana tylko na okres, który pozostał do końca terminu 5 lat liczonego od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym ostatecznie powinien złożyć wniosek.”

Ponadto Rada Miejska Góry postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, co następuje.

Powołane postanowienia § 1 pkt 2 i 3 uchwały w sposób istotny naruszają art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), wprowadzając bowiem nowe w stosunku do dotychczas obowiązujących warunki korzystania z obniżek i zwolnień z podatku od nieruchomości.

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 27 września 1994 r., zadania wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego „mają charakter funkcji państwa rozumianego jako powszechna organizacja władzy publicznej i dlatego powinny podlegać rygorom przewidzianym przez Konstytucję dla wykonywania funkcji państwowych. Muszą w szczególności pozostawać w zgodności z fundamentalną zasadą demokratycznego państwa prawnego [...]. Nie do przyjęcia byłby pogląd przeciwny, że w demokratycznym państwie prawnym zadania publiczne, stanowiące realizację władztwa państwowego, a zatem odnoszące się do stosunków między instytucjami władzy i obywatelami, podlegają w różnym stopniu rygorom praworządności i legalności, w zależności od charakteru prawnego podmiotu mającego kompetencje do ich wykonywania” (sygn. akt W. 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46, s. 191–194). Poglądy te zachowały pełną aktualność również pod rządami Konstytucji RP z 1997 roku.

Wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada państwa prawnego, a zwłaszcza wynikające z niej zasady zaufania obywatela do państwa, pewności prawa oraz ochrony praw nabytych nakazują, by zmiana prawa dotychczas obowiązującego, która pociąga za sobą niekorzystne skutki dla sytuacji prawnej podmiotów, dokonywana była zasadniczo z zastosowaniem techniki przepisów przejściowych, a co najmniej odpowiedniej *vacatio legis*.

Sytuacja prawna osób objętych nową regulacją winna być poddana takim przepisom przejściowym, by mogły mieć one czas na dokończenie przedsięwzięć podjętych na podstawie wcześniejszej regulacji, w przeświadczeniu, że będzie ona miała charakter stabilny. Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa nakazuje należyte zabezpieczenie interesów w toku, a zwłaszcza należytą realizację uprawnień nabytych na podstawie poprzednich przepisów. Stanowisko takie wyraził Trybunał Konstytucyjny m.in. w orzeczeniach z dnia 2 marca 1993 r. (sygn. akt K. 9/92) i z dnia 15 lipca 1996 r. (sygn. akt K. 5/96) oraz w wyrokach z dnia 24 października 2000 r. (sygn. akt SK 7/00) i dnia 10 kwietnia 2006 r. (sygn. akt SK 30/04).

Przestrzeganie powyższych zasad ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której dochodzi do zmiany przepisów, które już znalazły zastosowanie jako czynnik kształtujący sytuację prawną ich adresatów (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 lipca 2000 r., sygn. akt SK 21/99). Wówczas na prawodawcy ciąży obowiązek ochrony praw słusznie nabytych i ochrony interesów będących w toku, za pomocą powszechnie przyjętych technik stanowienia prawa, ze szczególnym uwzględnieniem techniki przepisów przejściowych (tak Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 2 marca 1993 r., sygn. akt K. 9/92 oraz w wyroku z dnia 25 listopada 1997 r., sygn. akt K. 26/97). Przepisy przejściowe powinny zawierać unormowania umożliwiające ich adresatom dokończenie przedsięwzięć podjętych w oparciu o wcześniejsze regulacje (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 stycznia 2003 r. sygn. akt SK 37/01 oraz z dnia 11 marca 2003 r. sygn. akt SK 8/02).

Interesy w toku podlegają bardziej intensywnej ochronie, jeżeli prawodawca ustanowił regulacje prawne dotyczące ściśle określonych rodzajów przedsięwzięć (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 czerwca 2002 r. sygn. akt K 45/01, z dnia 16 stycznia 2007 r. sygn. akt U 5/06 oraz z dnia 8 stycznia 2009 r. sygn. akt P 6/07). Powołana zasada ma szczególnie kategoryczny charakter, jeżeli pierwotnie wyznaczone zostały pewne ramy czasowe, w których jednostka może realizować określone przedsięwzięcie według z góry ustalonych reguł, w zaufaniu, że nie zostaną one zmienione, a jednocześnie dane przedsięwzięcie ma charakter rozłożony w czasie i jednostka faktycznie rozpoczęła realizację danego przedsięwzięcia (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lutego 2001 r. sygn. akt K. 27/00 i z dnia 16 stycznia 2007 r. sygn. akt U 5/06).

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej Góry przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Św. Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszej uchwały.

Zastępca Przewodniczącej Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Grażyna Kulikowska