

Uchwała nr 70/2020
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 6 maja 2020 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej
nr XXIV/259/20 z dnia 2 kwietnia 2020 r. w sprawie przedłużenia terminu płatności
rat podatku od nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności
gospodarczej przez średnich przedsiębiorców

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 i art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 2137) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej nr XXIV/259/20 z dnia 2 kwietnia 2020 r. w sprawie przedłużenia terminu płatności rat podatku od nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej przez średnich przedsiębiorców — wobec istotnego naruszenia art. 15q ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 374, z późn. zm.) oraz art. 45 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202, z 07.06.2016 r., str. 47).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej nr XXIV/259/20 z dnia 2 kwietnia 2020 r. w sprawie przedłużenia terminu płatności rat podatku od nieruchomości związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej przez średnich przedsiębiorców wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 10 kwietnia 2020 roku.

W uchwale powyższej Rada Miejska w Środzie Śląskiej powołując się m.in. na art. 15q (obecnie art. 15q ust. 1) ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 374, z późn. zm.) — zwanej dalej ustawą antykryzysową — wprowadziła następujące regulacje:

„§ 1. Na wniosek średniego przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. — Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2019 r., poz. 1292 ze zm.), których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19, przedłuża się do 30 września 2020 r., terminy płatności rat podatku od nieruchomości: gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, należnych za okres od dnia 1 kwietnia 2020 r. do dnia 30 czerwca 2020 r.

§ 2. Wniosek, o którym mowa w § 1 niniejszej uchwały składa się najpóźniej do 15 czerwca 2020 r.

§ 3. Przedłużenie terminu, o którym mowa w § 1 niniejszej uchwały przysługuje w przypadku wykonywania działalności gospodarczej przed dniem 1 lutego 2020 r. — w odniesieniu do przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie miasta i gminy Środa Śląska oraz zatrudniających/samozatrudniających osoby fizyczne z terenu miasta i gminy Środa Śląska.

§ 4. Upoważnia się Burmistrza Środy Śląskiej do opracowania wzoru wniosku, o którym mowa w § 1 niniejszej uchwały.

§ 5. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Środy Śląskiej.

§ 6. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

Uchwałą powyższą przedłużono termin płatności podatku od nieruchomości, wskazując jednocześnie, że skorzystanie z powyższego uprawnienia wymaga złożenia przez przedsiębiorcę wniosku (§ 1 uchwały). Wniosek powyższy powinien zostać złożony najpóźniej do 15 czerwca 2020 r. (§ 2 uchwały). Do określenia wzoru powyższego wniosku upoważniony został Burmistrz Środy Śląskiej (§ 4 uchwały).

Zawarte w wymienionej uchwale regulacje w sposób istotny naruszają art. 15q ust. 1 ustawy antykryzysowej, ich zakres wykracza bowiem poza granice wyznaczonego tym przepisem ustawowego upoważnienia do podjęcia przedmiotowej uchwały.

Z art. 15q ust. 1 ustawy antykryzysowej wynika, że rada gminy może przedłużyć, w drodze uchwały, wskazanym grupom przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19, terminy płatności rat podatku od nieruchomości, płatnych w kwietniu, maju i czerwcu 2020 r., nie dłużej niż do dnia 30 września 2020 roku. Powołana regulacja nie daje zatem podstaw do wprowadzania przez organ stanowiący gminy w uchwale ustanawiającej przedłużenie ww. terminu warunku skorzystania z ww. uprawnienia, tj. wymogu złożenia wniosku o przedłużenie terminu płatności rat podatku od nieruchomości, w określonym terminie, według wzoru opracowanego przez organ wykonawczy gminy

Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Akty prawa miejscowego mają charakter prawotwórczy i są wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego. Uprawnienie do ich stanowienia musi wynikać z przepisu szczególnego (wyrok TK z dnia 25 maja 1998 r. sygn. akt U 19/97, wyrok NSA z dnia 19 października 2007 r. sygn. akt I OSK 1288/07, wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 września 2005 r. sygn. akt I SA/Wa 1354/05). Tego rodzaju akty nie mają samoistnego charakteru, bowiem ich istnienie zależy od odpowiedniego umocowania określonego w ustawie. Są one pochodne w stosunku do ustaw, mają uzupełniający i po części wykonawczy charakter. Ustawodawca, formułując określoną delegację do wydania aktu wykonawczego, przekazuje upoważnienie do uregulowania wyłącznie kwestii nieobjętych dotąd żadną normą o charakterze powszechnie obowiązującym. Celem aktów prawa miejscowego jest nie tylko wykonanie ustawy, ale również jej uzupełnienie i rozwinięcie w obszarach zawartych w upoważnieniu. O ich legalności decyduje zarówno formalna zgodność z ustawą, jak i nieprzekroczenie zakresu upoważnienia ustawowego do ich ustanowienia. Zakres upoważnienia wyznacza granice działalności prawotwórczej właściwego organu i wpływa na treść tworzonego prawa. Każde wykroczenie poza zakres udzielonego upoważnienia stanowi naruszenie normy upoważniającej i zarazem konstytucyjnych warunków legalności aktu wykonawczego.

Podstaw w powołanym art. 15q ustawy antykryzysowej nie znajduje również ograniczenie grupy podmiotów uprawnionych do skorzystania z przedłużenia terminu płatności rat podatku poprzez wskazanie (w § 3 uchwały), że uprawnienie to dotyczy przedsiębiorców zatrudniających/samozatrudniających osoby fizyczne z terenu miasta i gminy Środa Śląska. Z art. 15q ustawy antykryzysowej wynika, że rada gminy może przedłużyć ww. termin wskazanym grupom przedsiębiorców. Przyjmując wykładnię celowościową tego przepisu uznać jednak należy, że grupy powyższe nie mogą być definiowane poprzez wskazanie kryteriów niemających wpływu na pogorszenie płynności finansowej w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19. Do takich kryteriów w ocenie Kolegium należy kryterium zatrudniania/samozatrudniania mieszkańców gminy.

Wprowadzenie powyższego warunku stanowi także naruszenie zasady swobodnego przepływu pracowników, o której mowa w art. 45 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwanego dalej TFUE. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej, zamieszczanie w programach pomoco-

wych postanowień ograniczających udzielanie pomocy w związku z zatrudnieniem osób zameldowanych jedynie na danym obszarze, stanowi naruszenie zasady swobodnego przepływu pracowników, o której mowa w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Ta jedna z podstawowych zasad Unii Europejskiej, najogólniej ujmując, oznacza nieskrępowane prawo obywateli Unii Europejskiej do swobodnego przemieszczania się w ramach całego terytorium Unii Europejskiej, w celu podjęcia pracy oraz jej poszukiwania. Zgodnie z art. 45 ust. 2 TFUE, swoboda przepływu pracowników oznacza usunięcie z prawodawstw państw członkowskich wszelkich form dyskryminacji w zakresie zatrudnienia, wynagradzania i innych warunków pracy pracowników pochodzących z innych państw członkowskich, bez względu na obywatelstwo. Obowiązek respektowania zasady swobodnego przepływu pracowników występuje nie tylko na etapie stosowania prawa, ale również jego tworzenia, a zatem polega przede wszystkim na powstrzymaniu się od przyjmowania aktów prawnych sprzecznych z jej postanowieniami.

W nawiązaniu do powyższego zaznaczyć należy, że przewidziane w art. 15q ustawy antykryzysowej rozwiązanie stanowi instrument wsparcia przedsiębiorców. Stosownie do art. 15zzzh wsparcie, o którym mowa w art. 15q ustawy antykryzysowej, zgodnie z warunkami zawartymi w Komunikacie Komisji — Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (2020/C 91 I/01) (Dz.Urz. UE C 91I z 20.03.2020 r., str. 1) stanowi pomoc publiczną mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce. W badanej uchwale nie zawarto tymczasem regulacji wskazujących na powyższe oraz dotyczących udzielania tej pomocy. Akty prawa miejscowego stanowią źródła prawa obowiązującego na obszarze działania organów je tworzących. Zawierają unormowania adresowane do podmiotów zewnętrznych, powinny być zatem tworzone z zachowaniem zasad przejrzystości, jasności i jednoznaczności przepisów w nich zawartych. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu wskazuje ponadto, że w § 6 uchwały ustalono, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia. Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest tymczasem ich ogłoszenie. Stosownie natomiast do art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461) akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W badanej uchwale nie wskazano, że podlega ona takiej publikacji. Do chwili obecnej badana uchwała nie została też w dzienniku tym opublikowana.

Wobec powyższego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

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

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus