



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 16 czerwca 2020 r.

Poz. 2880

UCHWAŁA NR XIV.108.K.2020 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 3 czerwca 2020 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXII/307/20 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 6 maja 2020 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Miasto Kołobrzeg programu pn.: „Kołobrzeski program pomocy dla przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19”

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

§ 1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XXII/307/20 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 6 maja 2020 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Miasto Kołobrzeg programu pn.: „Kołobrzeski program pomocy dla przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19”.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXII/307/20 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 6 maja 2020 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Miasto Kołobrzeg programu pn.: „Kołobrzeski program pomocy dla przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19” – przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 12 maja 2020 r. – została objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy Ordynacja podatkowa.

We wstępnej ocenie Kolegium Izby przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności z art. 67a i art. 67b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U z 2019 r. poz. 900 ze zm.), art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2020 r. poz. 713), 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 ze zm.) – dalej ustawa COVID-19 oraz z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U z 1997 r., Nr 78, poz. 483, ze zm.) – z uwagi na jej podjęcie na podstawie regulacji zawartych w ustawie Ordynacja podatkowa, z których nie wynika dla organu stanowiącego upoważnienie do takiego działania. Ponadto jedyna norma kompetencyjna w tym zakresie zawarta we wskazanym powyżej art. 15q i umożliwiająca podjęcie uchwały w sprawie odroczenia terminu zapłaty wprowadza jego czasowe ograniczenie – tj. nie dłużej niż do dnia 30 września

2020 r. – podczas gdy w podjętej uchwale organ odroczył terminy zapłaty rat za miesiące: kwiecień, maj i czerwiec do dnia 31 października 2021 r.

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, a o wszczętym postępowaniu powiadomiono Przewodniczącą Rady Miasta w Kołobrzegu pismem z dnia 28 maja 2020 r. (znak: K.0010.237.MB.2020). W treści pisma wskazano, że w posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 3 czerwca 2020 r. ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 3 czerwca br., w którym uczestniczył przedstawiciel Gminy Miasto Kołobrzeg, informując na wstępie, że w ocenie reprezentowanej jednostki wskazane w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały regulacje ustawowe stanowią normę kompetencyjną dla organu stanowiącego do jej podjęcia. W szczególności wskazał, że zgodnie z art. 67b § 1 pkt 3 lit. a oraz § 2 Ordynacji podatkowej udzielenie ulgi w zapłacie zobowiązania podatkowego dla podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą stanowi pomoc publiczną udzielaną w celu naprawienia szkód wyrządzonych przez stan klęski żywiołowej lub inne nadzwyczajne zdarzenia, w formie pomocy indywidualnej lub w ramach programów pomocowych określonych w odrębnych przepisach. Natomiast program pomocowy jako forma udzielanej pomocy publicznej został zdefiniowany w art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U z 2020 r. poz. 708) w zw. z art. 1 lit. d rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 248 z dnia 24 września 2015 r.). Wedle wskazanych regulacji to taki akt normatywny, który stanowi podstawę do każdego działania, na którego podstawie, bez potrzeby dalszych środków wdrażających, można dokonać wypłat pomocy indywidualnej na rzecz przedsiębiorstw określonych w akcie w sposób ogólny i abstrakcyjny.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Uchwała Nr XXII/307/20 Rady Miasta Kołobrzeg z dnia 6 maja 2020 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Gminy Miasto Kołobrzeg programu pn.: „Kołobrzeski program pomocy dla przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19” w ocenie Kolegium Izby w sposób istotny narusza prawo, w szczególności art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, co implikuje stwierdzenie nieważności tej uchwały.

Zgodnie z przywołanymi wyżej przepisami organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Wymóg istnienia upoważnienia ustawowego do stanowienia aktu prawa miejscowego przez lokalnego prawodawcę w świetle cyt. przepisów art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 94 Konstytucji RP oznacza, że upoważnienie to musi być wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów ustawowych i wskazywać winno organ administracji publicznej właściwy do wydania danego aktu normatywnego. Akty prawa miejscowego nie mogą bowiem być automatycznie wydawane bez wyraźnego upoważnienia ustawowego (tak: wyrok NSA z 11 lipca 2018 r., sygn. akt II OSK 675/18; wyrok NSA z dnia 18 maja 2020 r. sygn. akt I OSK 430/19). Wynika z tego, na co wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyrokach z dnia 6 lutego i 24 lipca 2019 r. (sygn. akt odpowiednio II SA/Gd 704/18 i II SA/Gd 62/19), że: cyt. „*Gmina ma kompetencje do uchwalania aktów prawa miejscowego regulujących określone sfery życia społeczności lokalnej w ściśle wyznaczonych przepisami prawa granicach przedmiotowych. Materia regulowana wydanym przez organ aktem normatywnym ma wynikać z upoważnienia ustawowego i nie może przekraczać zakresu tego upoważnienia*” oraz „*Zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą stanowienia aktów prawa miejscowego jest bowiem upoważnienie zawarte w ustawie, co przesądza o zależnej pozycji w hierarchii źródeł prawa. Każdorazowo zatem, w akcie rangi ustawowej, musi być zawarte upoważnienie (delegacja) dla rady do podjęcia aktu prawa miejscowego, przy ocenie którego należy mieć na względzie, że akt ten nie może naruszać nie tylko regulacji ustawy zawierającej delegację do jego ustanowienia, ale również przepisów Konstytucji RP oraz innych ustaw pozostających w pośrednim lub bezpośrednim związku z regulowaną materią.*”

Badana uchwała została wydana na podstawie art. 67b § 1 pkt 3 lit. a i § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa w zw. z art. 15zzh ustawy COVID-19, w których to przepisach brak, zdaniem Kolegium Izby upoważnienia do uchwalenia programu pomocy dla przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19.

Zgodnie bowiem z art. 67b § 1 ust. 3 lit. a ustawy Ordynacja podatkowa organ podatkowy na wniosek podatnika prowadzącego działalność gospodarczą może udzielać ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, określonych w art. 67a które stanowią pomoc publiczną udzielaną w celu naprawienia szkód wyrządzonych przez klęski żywiołowe lub inne nadzwyczajne zdarzenia. W art. 67b § 2 tej ustawy stwierdzono, że ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych, o których mowa w art. 67a w przypadku wymienionym w § 1 ust. 3 lit. a mogą być udzielane jako pomoc indywidualna albo w ramach programów pomocowych określonych w odrębnych przepisach. Natomiast powołany art. 15zzzh ust. 1 pkt 2 ustawy COVID-19 stanowi, że wsparcie udzielone na podstawie przepisów ustawy Ordynacja podatkowa w związku z COVID-19, zgodne z warunkami zawartymi w Komunikacie Komisji – Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19, stanowi pomoc publiczną mającą na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce.

Z powyżej przywołanego art. 67b § 1 organem, dla którego ustawodawca przewidział udzielanie ulg jest organ podatkowy. W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie z art. 1c ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170, z późn. zm.), a zatem aktu prawnego regulującego zakres zasady i tryb uiszczania i poboru podatku od nieruchomości, jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). W art. 13 i 13a ustawy Ordynacja podatkowa status organów podatkowych otrzymały również inne wymienione tam organy jednak nie ma wśród nich organu stanowiącego gminy. Tym samym stwierdzić należy, że przywołany w podstawie prawnej badanej uchwał art. 67a i 67b stanowi delegację adresowaną do organu podatkowego, jakim w przypadku Miasta Kołobrzeg jest Prezydent Miasta.

W ocenie organu nadzoru treść przepisów wskazywanych w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały nie posiada charakteru delegacji prawotwórczej dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, nie wynika z nich również podstawa lub uzasadnienie do kreowania normatywnego programu pomocy w kształcie przyjętym przez Radę Miasta Kołobrzeg. Podjęcie zaś uchwały w treści przekazanej organowi nadzoru wkracza w uprawnienia i zakres władztwa administracyjnego właśnie organu podatkowego i pozbawia tym samym ten organ możliwości badania i oceny przesłanek uprawniających podatników do ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, do czego w świetle przywołanych przepisów organ podatkowy jest uprawniony i zobowiązany.

Upoważnienia takiego nie mogą stanowić - zdaniem Kolegium Izby - także przepisy odnoszące się do definicji pomocy indywidualnej i programu pomocowego zawarte w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 708), na które wskazano w wyjaśnieniach przedstawiciela Gminy Miasta Kołobrzeg, z uwagi na okoliczność, iż treść tych unormowań nie zawiera wytycznych stanowiących o kierunku i przedmiocie regulacji oraz nie określa, że ten przedmiot materii regulowanej (a więc kwestia „ramowych zasad ubiegania się w Gminie o udzielenie pomocy indywidualnej przedsiębiorcom”) ma być określony w drodze aktu prawa miejscowego wydanego przez organ stanowiący. Należy zauważyć, że art. 15zzzh ust. 1 pkt 2 stanowi jedynie o nadaniu mu nowej klasyfikacji z punktu widzenia pomocy publicznej, a nie podstawę do opracowywania przez organy stanowiące gmin programów pomocowych. Powyższe potwierdza stanowisko Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 7 maja 2020 r¹⁾.

Ustawodawca przewidział możliwość udzielania przez organy stanowiące gmin ulg i zwolnień podatkowych. Należy jednak zauważyć, że zostały one określone w drodze wyraźnego upoważnienia ustawowego określającego ich zakres. Przykładowo wskazać można art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, art. 13f ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 333) czy w końcu art. 15p i 15q ustawy COVID-19. Co więcej, w przywołanym powyżej stanowisku Prezesa UOKiK, który w myśl art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2019 r. poz. 369, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej jest organem właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, a także notyfikującym działania organów państwa i samorządu w zakresie stosowania form pomocy publicznej, organ ten wymienił możliwe do zastosowania formy pomocy dla przedsiębiorców, zaś nie dostrzegł wśród nich możliwości podjęcia bez wyraźnego upoważnienia ustawowego kompetencji dla organu stanowiącego gminy do opracowania indywidualnego programu pomocowego.

¹⁾ Wyjaśnienia Prezesa UOKiK dotyczące możliwych działań JST w zakresie udzielania pomocy publicznej w celu przeciwdziałania COVID-19, https://www.uokik.gov.pl/covid19_a_pomoc_publiczna.php#faq3972.

Należy również wskazać, że w obecnie obowiązującym porządku prawnym oraz przy uwzględnieniu wskazanego powyżej obowiązku działania przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego wyłącznie „na podstawie i w granicach ustawowych upoważnień” – nie jest możliwe odraczenie terminu zapłaty rat podatku od nieruchomości przez organ stanowiący gminy na dzień dalszy niż do 30 września 2020 r., gdyż taką właśnie granicę działania samorządowych organów stanowiących wyznaczył ustawodawca w 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. Taką kompetencją, poza wskazaną delegacją ustawową dysponuje jedynie organ podatkowy przy stosowaniu ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, o których mowa właśnie w art. 67a i 67b ustawy Ordynacja podatkowa.

Na marginesie należy zauważyć, że w uzasadnieniu badanej uchwały wskazano, że proponowany program wsparcia dla przedsiębiorców został opracowany w ramach ustawy COVID-19, pomimo tego, że na jej podstawie, możliwe jest przedłużenie terminu zapłaty rat podatku od nieruchomości, płatnych w kwietniu, maju i czerwcu bieżącego roku jedynie do 30 września 2020 r., a nie jak to uczyniono do dnia 31 października 2021 r.

Ponadto w ocenie Kolegium, jeśli przyjąć, że art. 67b § 2 ustawy Ordynacja podatkowa stwarza kompetencję dla organu stanowiącego do stosowania ulg w spłacie należności podatkowych o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, wówczas regulacja w art. 15q ustawy COVID-19 byłaby zbędna. Tym samym aktualny stan prawny budziłby wątpliwości w zakresie założeń o racjonalności prawodawcy.

Jednocześnie podkreślić należy, że Kolegium nie dostrzega przeszkód do stosowania przez organy Miasta Kołobrzeg wszelkich, dopuszczalnych przepisami prawa, form pomocy dla osób i podmiotów dotkniętych skutkami epidemii COVID-19.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Szczecinie

Bogusław Staszewski