

UCHWAŁA NR/2022
RADY MIASTA TORUNIA
z dnia.....

w sprawie złożenia skargi na uchwałę Nr II/7/2022 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 19 stycznia 2022 r.

Na podstawie art. 98 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 z późn. zm.¹) oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz.2325 ze zm.²), uchwała się, co następuje:

§ 1. Postanawia się wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy na uchwałę Nr II/7/2022 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 19 stycznia 2022 r. stwierdzającą nieważność uchwały Nr 760/21 Rady Miasta Torunia z dnia 16 grudnia 2021 r. w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości powierzchni użytkowej budynków lub ich części, za wyjątkiem powierzchni zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, w których utrzymywany jest zielony dach lub ogród wertykalny lub zielona fasada w części § 6 ust. 3 uchwały o treści: „niedotrzymania terminu, o którym mowa w ust. 2, lub”.

§2.1. Do wniesienia skargi, podejmowania wszystkich czynności w toku postępowania i reprezentowania skarżącego przed sądem administracyjnym upoważnia się Prezydenta Miasta Torunia.

2. Prezydent Miasta Torunia może ustanawiać pełnomocników procesowych.

§3. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Torunia.

§4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący
Rady Miasta Torunia

Prezydent Miasta Torunia

Michał Zaleski

Marcin Czyżniewski

¹ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2021 r. poz. 1834.

² Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2020 r. poz. 2299 i 2320, z 2021 poz. 54, 159 i 1598

DYREKTOR
WYDZIAŁU PRAWNEGO
Beata Torjanowska
RADCA PRAWNY

Agneszka Szubińska
RADCA PRAWNY
Agneszka Szubińska

Uzasadnienie

Rada Miasta Torunia podjęła w dniu 16 grudnia 2021 r. uchwałę Nr 760/21 w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości powierzchni użytkowej budynków lub ich części, za wyjątkiem powierzchni zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, w których utrzymywany jest zielony dach lub ogród wertykalny lub zielona fasada.

Powołując się na art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 z późn. zm.) Rada Miasta Torunia wprowadziła zwolnienie od podatku od nieruchomości powierzchni użytkowej budynków lub ich części, za wyjątkiem powierzchni zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, w których utrzymywany jest zielony dach lub ogród wertykalny lub zielona fasada. W § 5 uchwały nr 760/21 wymieniono dokumenty, których złożenie w terminie do 15 grudnia roku poprzedzającego rok zwolnienia jest warunkiem nabycia prawa do zwolnienia. Ponadto w § 6 ust. 1 wskazane zostały okoliczności powodujące utratę zwolnienia od pierwszego dnia miesiąca po miesiącu, w którym one wystąpiły. Zgodnie z § 6 ust. 2 uchwały podatnik zobowiązany jest powiadomić pisemnie organ podatkowy o utracie prawa do zwolnienia, o której mowa w § 6 ust. 1 pkt 1-4 w terminie 14 dni od dnia wystąpienia okoliczności powodujących taką utratę. Natomiast po myśli § 6 ust. 3 uchwały utrata prawa do zwolnienia za cały okres korzystania ze zwolnienia następuje w przypadku niedotrzymania tego 14 dniowego terminu lub podania nieprawdziwych danych w oświadczeniach, stanowiących załączniki do niniejszej uchwały, co do spełniania warunków, od których uzależnione jest zwolnienie.

Uchwałą Nr II/7/2022 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 19 stycznia 2022 r. stwierdzona została nieważność fragmentu § 6 ust. 3 nieważność uchwały Nr 760/21 Rady Miasta Torunia z dnia 16 grudnia 2021 r. w części obejmującej sformułowanie: „niedotrzymania terminu, o którym mowa w ust. 2, lub”. W ocenie RIO zapis ten w sposób istotny narusza art. 8 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. W uzasadnieniu uchwały RIO powołało się na nieprawomocny wyrok Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy z dnia 20 lipca 2021 r. sygn. akt I SA/Bd 307/21, w którym sąd uznał, że będąca wówczas przedmiotem orzekania uchwała narusza zasadę proporcjonalności poprzez użycie przez Gminę środków zbyt uciążliwych dla podatników dla osiągnięcia zamierzonego celu. Niewątpliwie należy ważyć między interesem Gminy a interesem podatnika. Naprowadzającą regulacją jest art. 8 k.p.a., stosownie do którego organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. (...) wątpliwości mogą także powstać, gdy np. podatnik spóźni się ze złożeniem wymaganych sprawozdań lub informacji (...) np. o jeden dzień, gdy równocześnie zostanie udowodnione rzetelne wykonanie wszystkich pozostałych warunków zwolnienia". Podatnicy mają prawo oczekiwać, że zwolnienie podatkowe ustanowione mocą uchwały Rady Gminy nie będzie dla nich swoistą "pułapką podatkową", w którą wpadną za kilka lat, lecz faktyczną ulgą podatkową przysługującą w zamian za spełnienie wszystkich warunków materialnych, ale także formalnych, o ile wymogi formalne nie niweczą celu, którym przyświeca dana regulacja prawna. Na uchwałę RIO przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w terminie 30 dni od daty doręczenia, które nastąpiło w dniu 21 stycznia 2022 r.

Przedłożony projekt uchwały proponuje wniesienie skargi na opisane powyżej rozstrzygnięcie nadzorcze RIO.

Na podstawie art. 91 ustawy o samorządzie gminnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej prowadzi postępowanie nadzorcze mające na celu ocenę zgodności uchwał i

zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego z prawem. W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że sprzeczność uchwały z prawem musi być oczywista i bezpośrednia (wyrok WSA w Warszawie z 21.03.2007, IV SA/Wa 2296/06, LEX). Sprzeczność ta może zachodzić jedynie w przypadku krzyżowania się zakresów norm prawnych zawartych w akcie prawa miejscowego i akcie wyższego rzędu.

Przepis art. 8 § 1 k.p.a. stanowi, iż organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Na podstawie tego przepisu w szczególności musi zostać zachowana rozsądna relacja proporcjonalności pomiędzy środkami stosowanymi przez organy prowadzącymi postępowanie administracyjne a celem, który ma zostać zrealizowany. Natomiast art. 1 k.p.a. i art. 3 k.p.a. *a contrario* określa przedmiotowy i podmiotowy zakres obowiązywania Kodeksu postępowania administracyjnego. Dotyczy rozstrzygania spraw indywidualnych będących przedmiotem postępowania administracyjnego wskazanych wprost w Kodeksie. W Kodeksie postępowania administracyjnego nie ma żadnej wzmianki, o tym aby dotyczył on aktów prawa miejscowego wydawanych przez samorząd gminny. Nawet przyjmując, że ocena zgodności z prawem uchwały rozciąga się na etap stosowania prawa w sprawach indywidualnych, to nadal ocena ta powinna być dokonywana jedynie przez pryzmat przepisów regulujących postępowanie w tych właśnie sprawach. Natomiast w sprawach indywidualnych rozpatrywanych w oparciu o § 6 ust. 3 przedmiotowej uchwały będą to przepisy ustaw podatkowych i ordynacji podatkowej. Dlatego uchwała w zaskarżonej części nie mogła naruszać art. 8 § 1 k.p.a.

Przede wszystkim jednak zaproponowane w uchwale rozwiązanie było proporcjonalne.

RIO nie zakwestionowało utraty prawa do zwolnienia za cały okres korzystania ze zwolnienia w przypadku podania nieprawdziwych danych w oświadczeniach. Kryterium proporcjonalności spełnia jednak również zakwestionowana przez RIO utrata prawa do zwolnienia za cały okres korzystania z niego w przypadku niedotrzymania terminu przekazania informacji, o którym mowa w § 6 ust. 2 uchwały 760/21. Rada musi szczegółowo określać kategorie nieruchomości zwalnianej od podatku, a poddawanie się nieruchomości pod daną kategorię powinno być weryfikowalne, co zapewnia dotrzymanie przez podatnika terminów przekazania informacji o wystąpieniu okoliczności powodujących utratę zwolnienia. Późniejsze przekazane informacji może bowiem czynić znacznie utrudnionym lub wręcz niemożliwym ustalenie przez organ podatkowy, czy i przez jaki czas podatnik zasadnie skorzystał ze zwolnienia z podatku.

Wylimitowanie przez RIO fragmentu § 6 ust. 3 uchwały nr 760/21 oznacza całkowity brak sankcji za zachowanie polegające na nieprzekazaniu w terminie informacji o istotnych dla zwolnienia okolicznościach. W efekcie prowadzi to będzie to do tego, że organ nie będzie uzyskiwał informacji o zdarzeniach wpływających na rozmiar zobowiązania podatkowego. Ingerencja RIO w treść uchwały niezasadnie różnicuje zatajenie od zafałszowania informacji. Tymczasem zaproponowany w uchylonym fragmencie § 6 ust. 3 środek mógł zapewnić efektywność egzekwowania oczekiwanych zachowań adresatów norm. Zawarte w § 6 ust. 3 przedmiotowej uchwały rozwiązanie było więc tak dobrane, aby możliwe było zrealizowanie założonych przez uchwałodawcę celów w sposób skuteczny. Dodatkowo nie istnieje inny chociażby równie skuteczny i mieszczący się w kompetencjach uchwałodawcy, a jednocześnie mniej ograniczający podatnika, środek zapewniający taką efektywność.

Regulacja § 6 ust. 3 uchwały nr 760/21 nie pozbawia podatnika siły ekonomicznej w żadnym innym zakresie niż ten w jakim podatnik skorzystał z uprawnienia w postaci zwolnienia z podatku. Zachowana jest więc proporcja między ograniczeniem prawa podatnika a zamierzonym celem (pozytywnym efektem) regulacji prawnej zawartej w uchwale, którym jest promowanie określonego rodzaju

nieruchomości. Obowiązek obciążający podatnika był łatwy do zidentyfikowania z treści uchwały, a okoliczności, które miał podatnik ujawnić w określonym terminie nie są możliwe do ustalenia przez organ podatkowy z publicznie dostępnych ewidencji. Na tle podatku VAT Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że jeśli funkcjonowanie podatku oparte jest na zasadzie samoobliczenia i sprawności podatników, to każde zakłócenie tej sprawności, nawet gdy nie prowadzi do realnego uszczuplenia należności podatkowych stanowi przeszkodę w sprawnym funkcjonowaniu tego podatku. Każde więc choćby przypadkowe i nieumyślne naruszenie obowiązków ewidencyjnych jest zagrożone sankcją (wyrok TK z 30 listopada 2004 r., sygn. akt SK 31/04). W swoich dotychczasowych orzeczeniach Naczelny Sąd Administracyjny odnosił się do kwestii proporcjonalności utraty prawa do zwolnienia z podatku od nieruchomości za cały okres zwolnienia, aprobując taką możliwość nawet przy zdecydowanie bardziej rygorystycznych regulacjach uchwał podatkowych (wyroki NSA z 6 czerwca 2019 r. II FSK 1954/17, z 24 września 2015 r., II FSK 1888/13, tak też wyroki WSA w Bydgoszczy z dnia 14 marca 2017 r. I SA/Bd 804/16 i WSA w Białymstoku z 13 kwietnia 2016 r. I SA/Bk 1217/15).

W tej sytuacji zawarta w § 6 ust. 3 uchwały nr 760/21 uchwały Rady Miasta Torunia z dnia 16 grudnia 2021 r. utrata prawa do zwolnienia za cały okres korzystania ze zwolnienia odpowiada wymogom przydatności i konieczności oraz zakazu nadmiernej ingerencji w prawa podatnika, spełnia więc warunki testu zasady proporcjonalności.

Stwierdzenie nieważności uchwały będącej przedmiotem analizy sądu w sprawie I SA/Bd 307/21, na którą powołuje się RIO w swojej uchwale nastąpiło na zupełnie innej podstawie prawnej, gdyż w związku z naruszeniem art. 7 ust. 3 i art. 20d u.p.o.l. oraz art. 12 ust. 1 pkt 1-5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2015 r. Sąd wskazał art. 8 k.p.a. jedynie jako normę naprowadzającą dla ustalenia treści zasady proporcjonalności. Norma ta nie ma jednak zastosowania do spraw podatkowych i nie powinna stanowić podstawy stwierdzenia nieważności uchwały podatkowej.


DYREKTOR
WYDZIAŁU PRAWNEGO
Beata Romanowska
RADCA PRAWNY


RADCA PRAWNY
Beata Kukulńska