

Uchwała Nr 54/2003
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 28 maja 2003 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Karpaczu Nr X/56/03 z 25 kwietnia 2003 roku w sprawie zmiany uchwały Nr XXX/198/97 Rady Miejskiej w Karpaczu z dnia 13 maja 1997 r. w sprawie wspierania inwestycji poprzez zwolnienia inwestorów z opłat podatku od nieruchomości

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

§ 1.

Stwierdza się nieważność uchwały Rady Miejskiej w Karpaczu Nr X/56/03 z 25 kwietnia 2003 roku w sprawie zmiany uchwały Nr XXX/198/97 Rady Miejskiej w Karpaczu z dnia 13 maja 1997 r. w sprawie wspierania inwestycji poprzez zwolnienia inwestorów z opłat podatku od nieruchomości, wobec naruszenia art.2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz.483) w zakresie dotyczącym zasad tworzenia prawa podatkowego w demokratycznym państwie prawnym.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Karpaczu Nr X/56/03 z 25 kwietnia 2003 roku w sprawie zmiany uchwały Nr XXX/198/97 Rady Miejskiej w Karpaczu z dnia 13 maja 1997 r. w sprawie wspierania inwestycji poprzez zwolnienia inwestorów z opłat podatku od nieruchomości wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu – Zespół w Jeleniej Górze 19 maja 2003 roku.

Badaną uchwałą Rada Miejska w Karpaczu dokonała zmian w swojej uchwale Nr XXX/198/97 z dnia 13 maja 1997 roku uchylając „w §1 ustęp I:

- punkt 1 w całości,
- w punkcie 3 podpunkt 3.4. i podpunkt 3.5,
- punkt 4 w całości.”

Wykonanie uchwały powierzono Burmistrzowi Karpacza, a termin wejścia w życie uchwały określono po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, zatem wejdzie ona w życie w trakcie roku podatkowego. Konsekwencją dokonanych zmian jest pozbawienie wieloletnich zwolnień (od ośmiu do piętnastu lat) podatników podatku od nieruchomości, którzy zrealizowali bądź realizują na terenie miasta Karpacza niektóre inwestycje o charakterze proekologicznym, gospodarczym, turystycznym i sportowo – rekreacyjnym wymienione w uchwale Nr XXX/198/97 z dnia 13 maja 1997 roku.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, że została ona podjęta w sposób naruszający podstawowe zasady tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawnym, jakim jest Rzeczpospolita Polska (art.2 Konstytucji RP). Zasady te zostały sformułowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ukształtowanym na tle badania zgodności ustaw podatkowych z konstytucją. Jedną z tych zasad dotyczy zakazu dokonywania zmian podatków wymierzonych w skali roku, w trakcie roku podatkowego. Podatek od nieruchomości w świetle unormowań ustawy z dnia 9 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2002 roku Nr 9, poz.84 ze zm.) należy do podatków wymierzanych w skali roku. W orzeczeniu z dnia 29 marca 1994 roku (K 13/93) Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawodawstwo podatkowe dotyczące podatków płaconych w skali rocznej powinno być tworzone nie tylko z respektowaniem zasady niedziałania prawa wstecz, lecz także przy zachowaniu stosownej *vacatio legis* w roku poprzedzającym rok podatkowy. Podatnicy powinni mieć czas na dostosowanie swoich decyzji do podatku, który będą musieli zapłacić w nadchodzącym roku podatkowym, a podejmowanie decyzji – zwłaszcza zawodowych i gospodarczych – wymaga

dłuższego czasu. Dlatego przepisy podatkowe muszą być znane podatnikowi przed rozpoczęciem roku podatkowego, bowiem tylko wtedy można skutecznie rozporządzać żywymi interesami.

W późniejszym orzecznictwie zasada ta została rozwinięta i uległa utrwaleniu, jak również została potwierdzona jej aktualność na gruncie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku [zob. też: orz. z 24 maja 1994 r. (K 1/94, orz. z 12 stycznia 1995 r. (K 1/94), orz. z 15 marca 1995 r. (K 1/95), wyr. z 25 listopada 1997 r. (K 26/97), za: J. Oniszczyk, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Zakamycze 2000, s. 124-126 oraz J. Oniszczyk, Podatki i inne daniny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, K i K, Warszawa 2001, s.114-122].

Badana uchwała narusza też inne zasady tworzenia prawa tj. zasadę ochrony praw słusznie nabytych oraz zasadę należytego zabezpieczenia interesów w toku, ponieważ nie reguluje sytuacji podatników, którzy nabyli prawo do zwolnień oraz rozpoczęli inwestycje, o których mowa w uchwale.

W wyroku z 25 listopada 1997 roku, powołanym wyżej, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że klauzula demokratycznego państwa prawnego i wynikająca z niej zasada zaufania obywatela do państwa nakładają na ustawodawcę obowiązek formułowania nowych przepisów podatkowych w taki sposób, by uszanować tzw. interesy w toku, a więc przedsięwzięcia gospodarcze i finansowe rozpoczęte pod rządami przepisów poprzednich. Obowiązek ten może być oczywiście relatywizowany powołaniem się na ogólny argument ryzyka gospodarczego, które odnosi się także do zmian stanu prawnego. Jednak zdaniem Trybunału, obowiązkowi temu należy przypisać bardziej kategoryczny charakter wtedy, gdy ustawodawca wyznaczył pewien okres, w którym miało być możliwe prowadzenie interesów według z góry ustalonych zasad czy reguł. W takim bowiem przypadku ustawodawcę wiąże zasada zaufania obywatela do państwa czy – mówiąc bardziej poprawnie – zasada lojalności państwa wobec obywatela. Jeżeli w przepisie prawa zapewniono obywatela, że przez pewien czas obowiązywać go będą określone reguły, a obywatel – kierując się tym zapewnieniem – rozpoczął konkretne działania, to reguł tych nie można już zmieniać na jego niekorzyść. Trybunał podkreślił, że nie jest konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy ustanawianie systemu ulg czy zwolnień podatkowych związanych z inwestycjami i nie jest konstytucyjnym obowiązkiem ustawodawcy nadawanie tym ulgom czy zwolnieniom horyzontu czasowego przekraczającego jeden rok podatkowy. Skoro jednak ustawodawca zdecydował się na przyjęcie takiego uregulowania, to nie ma on możliwości z niego się wycofać bez zapewnienia należytej ochrony przedsięwzięciom, które w ramach tego uregulowania zostały przez obywateli w dobrej wierze podjęte. (J. Oniszczyk Podatki ... jw. str.122).

W kontekście badania zgodności z prawem przedmiotowej uchwały wchodzi także w grę – wyprowadzona z zasady demokratycznego państwa prawnego – zasada zaufania do państwa i tworzonego przez nie prawa, która łączy w sobie m.in. aspekt pewności prawa i równości wobec prawa. Zmiana przepisów podatkowych w trakcie roku, bez uwzględnienia praw nabytych, narusza obie te wartości.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Karpaczu przysługuje skarga, którą wnosi się bezpośrednio do Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu ul. Świętego Mikołaja 78/79 w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszej uchwały.



Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/ - / dr Bogdan Cybulski