



UCHWAŁA NR 7/13/2023
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 15 lutego 2023 r.

w sprawie: uchwały Nr XLII/494/2022 Rady Miejskiej w Żelowie z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie zwolnienia od podatku rolnego.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|-----------------------------|--------------------------------|
| 1/ Beata Kaczmarek | 7/ Paweł Dobrzyński |
| 2/ Roman Drozdowski | 8/ Zofia Dolewka |
| 3/ Anna Kaźmierczak | 9/ Krzysztof Kozik |
| 4/ Łukasz Szczepanik | 10/ Tomasz Jan Karwicki |
| 5/ Bogusław Wenus | 11/ Anna Adamczewska |
| 6/ Aneta Jakubczak | |

po rozpatrzeniu w dniu 15 lutego 2023 r. **uchwały nr XLII/494/2022 Rady Miejskiej w Żelowie z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie zwolnienia od podatku rolnego**, doręczonej tutejszej Izbie w dniu 18 stycznia 2023 r., działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 40) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2022 r., poz. 1668),

uchwała, co następuje:

z powodu naruszenia prawa, tj. art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 1461) i art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 7 ust. 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 743 ze zm.), poprzez uregulowanie daty wejścia w życie uchwały w sposób prowadzący do niespełnienia warunku ogłoszenia aktu prawa miejscowego w dzienniku urzędowym przed określonym w uchwale dniem jego wejścia w życie, a ponadto w sposób prowadzący do niezachowania odpowiedniego *vacatio legis* oraz poprzez niezgłoszenie ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa projektu uchwały będącej programem pomocowym przewidującym udzielanie pomocy de minimis w rolnictwie, stwierdza nieważność uchwały nr XLII/494/2022 Rady Miejskiej w Żelowie z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie zwolnienia od podatku rolnego.

Uzasadnienie

W dniu 18 stycznia 2023 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi została doręczona uchwała nr XLII/494/2022 Rady Miejskiej w Żelowie z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie zwolnienia od podatku rolnego (*zwana dalej uchwałą*).

W piśmie z dnia 6 lutego 2023 r. Burmistrz Zelowa wyjaśnił, co następuje: „W związku z tym, że 7 lipca 2022 r. została uchylona ustawa z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym, na którą powoływano się w uchwale nr XXI/210/2016 Rady Miejskiej w Zelowie z dnia 8 grudnia 2016 r. w sprawie zwolnienia od podatku rolnego konieczne było podjęcie nowej uchwały w sprawie zwolnienia od podatku rolnego.

W nowo podjętej uchwale nr XLII/494/2022 Rady Miejskiej w Zelowie z dnia 29 grudnia 2022 r. w miejsce uchylonej ustawy z dnia 25 czerwca 2009 r. o rolnictwie ekologicznym wprowadzono ustawę z dnia 23 czerwca 2022 r. o rolnictwie ekologicznym i produkcji ekologicznej. W pozostałym zakresie treść uchwały nie uległa zmianie. Biorąc powyższe pod uwagę, projekt uchwały nie był kierowany do zaopiniowania przez organy zewnętrzne.”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi na posiedzeniu w dniu 15 lutego 2023 r. rozpatrzyło wyżej wskazaną uchwałę, zawiadamiając przedstawicieli Gminy Zelów o terminie posiedzenia. Przedstawiciele Gminy nie wzięli udziału w posiedzeniu Kolegium.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi ustaliło i zważyło, co następuje:

Uchwała nr XLII/494/2022 Rady Miejskiej w Zelowie z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie zwolnienia od podatku rolnego została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 8 i art. 40 ust. 1 w zw. z art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2023 r., poz. 40) oraz art. 13e ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 333).

W § 2 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska w Zelowie postanowiła: „Zwolnienie od podatku rolnego ma charakter pomocy de minimis w rolnictwie”. Ponadto w § 2 ust. 2 uchwały zawarto zapis o treści: „Podmiot ubiegający się o pomoc de minimis w rolnictwie zobowiązany jest do przedstawienia informacji niezbędnych do udzielenia pomocy de minimis w rolnictwie określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawionych przez podmiot ubiegający się o pomoc inną niż pomoc de minimis lub pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie”. W § 2 ust. 3 badanej uchwały postanowiono: „Pomoc de minimis w rolnictwie, o której mowa w ust. 1 będzie udzielana zgodnie z przepisami Rozporządzenia Komisji (UE) Nr 1408/2013 w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rolnym”.

W ocenie Kolegium Izby powyższe świadczy o tym, że badana uchwała stanowi projekt uchwały będącej programem pomocowym przewidującym udzielanie pomocy de minimis w rolnictwie w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Projekt badanej uchwały nie został jednak zgłoszony Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, co zdaniem Kolegium Izby oznacza, że uchwała została podjęta z naruszeniem art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Zgodnie z przywołanym przepisem projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie podlega zgłoszeniu ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Należy podkreślić, że przepisy prawa nie zwalniają w żadnym zakresie z obowiązku zgłoszenia ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa projektu programu pomocowego przewidującego udzielanie pomocy de minimis w rolnictwie (lub rybołówstwie). Odnosząc się do wyjaśnień Burmistrza Zelowa, Kolegium Izby podkreśla, że badana uchwała jest nowym aktem prawa miejscowego i nowym programem pomocowym przewidującym udzielanie pomocy de minimis w rolnictwie, co w ocenie Kolegium świadczy o tym, iż należało wypełnić obowiązek wynikający z art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. W

związku z powyższym w ocenie Kolegium Izby uchwała jest sprzeczna z art. 7 ust. 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

W § 5 badanej uchwały Rada Miejska w Zelowie wprowadziła postanowienie następującej treści: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 roku”. Badana uchwała została podjęta w dniu 29 grudnia 2022 r., a opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego w dniu 16 stycznia 2023 r. pod pozycją 394.

Badana uchwała, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 13e ustawy o podatku rolnym, jest aktem prawa miejscowego - aktem normatywnym zawierającym przepisy powszechnie obowiązujące na terenie Gminy Zelów. Stosownie do art. 42 ustawy o samorządzie gminnym zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Z kolei art. 88 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, że warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania takich aktów określa ustawa (art. 88 ust. 2 Konstytucji RP).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W myśl art. 4 ust. 2 ustawy w uzasadnionych przypadkach akty normatywne (z zastrzeżeniem ust. 3 dotyczącego przepisów porządkowych), mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Kolegium Izby podkreśla, że w art. 4 ust. 1 ustawy ustawodawca określił podstawową zasadę dotyczącą *vacatio legis* aktu normatywnego, zawierającego przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszanego w dzienniku urzędowym, postanawiając, że okres pomiędzy opublikowaniem takiego aktu w dzienniku urzędowym, a jego wejściem w życie powinien wynosić co najmniej czternaście dni od dnia ogłoszenia aktu. Zatem akt normatywny, co do zasady, może wejść w życie dopiero w piętnastym dniu po dniu ogłoszenia aktu w dzienniku urzędowym. Jednocześnie w końcowej części art. 4 ust. 1 ustawy jest wprost mowa o możliwości określenia przez dany akt normatywny dłuższego terminu wejścia w życie niż czternaście dni, bez zastrzeżenia spełnienia jakichkolwiek wymagań w tym zakresie. Z kolei w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych uregulowano sytuacje, w których akt normatywny może wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni od dnia jego ogłoszenia (*vacatio legis* wynosi wówczas od jednego do trzynastu dni), a nawet bez zachowania *vacatio legis*. Sytuacja, w której dopuszcza się skrócenie czternastodniowego terminu *vacatio legis* jest uzależniona od wystąpienia „uzasadnionego przypadku” (przypadku uzasadniającego skrócenie *vacatio legis*), zaś rezygnacja z okresu *vacatio legis* może nastąpić tylko wówczas, gdy spełnione są łącznie dwie przesłanki: „ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego” i „zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”. Zaznaczyć należy, że uzasadnienie projektu ustawy lub odpowiednio - projektu uchwały będącej aktem prawa miejscowego powinno zawierać szczegółowe wyjaśnienie potrzeby wejścia w życie projektowanej ustawy (uchwały) lub jej poszczególnych przepisów w terminie krótszym niż czternaście dni od dnia ogłoszenia, jeżeli projekt ustawy (uchwały) przewiduje takie postanowienia (§ 12 pkt 2 stosowany odpowiednio do aktów prawa miejscowego z mocy § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”).

Skoro w § 5 kwestionowanej uchwały z dnia 29 grudnia 2022 r. postanowiono, że uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r., a została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego w dniu 16 stycznia 2023 r. (pod pozycją 394), to podlega ocenie z punktu widzenia zgodności z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Celem wprowadzenia tych regulacji była realizacja zasady, że w demokratycznym państwie prawnym prawo jest jawne, a więc dostępne każdemu zainteresowanemu, co może mieć miejsce tylko wówczas, gdy zostanie ono należycie ogłoszone. Zdaniem Kolegium Izby Rada Miejska w Zelowie określiła datę wejścia w życie uchwały w sposób prowadzący do niespełnienia warunku ogłoszenia aktu prawa miejscowego w dzienniku urzędowym przed określonym w uchwale dniem jego wejścia w życie, a ponadto w sposób prowadzący do niezachowania odpowiedniego *vacatio legis*. Kolegium Izby stoi na stanowisku, że w żadnym przypadku dzień wejścia w życie aktu prawa miejscowego nie może być wcześniejszy niż dzień jego ogłoszenia w dzienniku urzędowym, bowiem prowadzi to do braku spełnienia warunku, o jakim jest mowa wprost w art. 88 ust. 1 Konstytucji RP, wynikającego także z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, tj. warunku ogłoszenia aktu prawa miejscowego przed określonym w tym akcie dniem jego wejścia w życie. Akt normatywny, który zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, przed jego ogłoszeniem we właściwym dzienniku urzędowym i upływem odpowiedniego *vacatio legis* nie może być stosowany i nie można wymagać jego przestrzegania. Należy podkreślić również, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego decydując się na ustalenie terminu wejścia w życie aktu prawa miejscowego jako dnia oznaczonego kalendarzowo musi uwzględniać czas niezbędny na jego ogłoszenie w dzienniku urzędowym i na zachowanie zasadniczego, czternastodniowego okresu *vacatio legis* określonego w art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Kolegium Izby uznało, że przywołany wyżej § 5 uchwały jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP.

Mając na względzie wskazane naruszenia prawa Kolegium Izby stwierdziło nieważność badanej uchwały Rady Miejskiej w Zelowie w całości.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

**Przewodniczący Kolegium
Zastępca Prezesa RIO w Łodzi**

Beata Kaczmarek