



Sygn. akt II CSK 570/10

## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 25 maja 2011 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Dariusz Zawistowski (przewodniczący)

SSN Jan Górowski (sprawozdawca)

SSN Iwona Koper

w sprawie z powództwa Mariusza S.  
przeciwko Gminie B.  
o zapłatę,  
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym  
w Izbie Cywilnej w dniu 25 maja 2011 r.,  
skargi kasacyjnej powoda  
od wyroku Sądu Okręgowego  
z dnia 18 marca 2010 r.,

**oddala skargę kasacyjną.**

## Uzasadnienie

Powód domagał się od pozwanej gminy B. zapłaty kwoty 68 614 zł stanowiącej równowartość zapłaconego przez niego podatku od nieruchomości wraz z odsetkami i kosztami egzekucyjnymi za trzy pierwsze kwartały 2007 r. i trzy pierwsze kwartały 2008 r. Podniósł, że otrzymał od wójta zapewnienie o zwolnieniu go od płacenia podatku od nieruchomości, na której zrealizował inwestycję dla prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej i wywiązał się z obowiązków, które zostały określone w uchwale Rady Gminy B. z dnia 6 grudnia 2005 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości dla przedsiębiorców, której nieważność w trybie nadzoru została następnie częściowo stwierdzona. Późniejsza uchwała rady tej gminy z dnia 22 czerwca 2007 r. pozbawiła go już tych przywilejów podatkowych.

Pozwana wniosła o oddalenie powództwa i zarzuciła, że sporna uchwała nie weszła w życie, a także podniosła, iż brak jest związku przyczynowego pomiędzy wadliwością uchwały a szkodą powoda. Zaprzeczyła jakoby powód uzyskał zapewnienie od władz gminy o zwolnieniu go od podatku.

Wyrokiem z dnia 10 listopada 2009 r. Sąd Rejonowy, zasądził od pozwanej – Gminy na rzecz powoda Mariusza S. kwotę 55185,92 zł wraz z ustawowymi odsetkami od dnia 17 listopada 2008 r. oraz w pozostałym zakresie powództwo oddalił. Ustalił, że Mariusz S. prowadził działalność gospodarczą pod nazwą Salony Centrum Komfortu w zakresie sprzedaży detalicznej elektrycznego sprzętu gospodarstwa domowego, artykułów radiowo – telewizyjnych i instrumentów muzycznych, a także produkcji mebli kuchennych, sprzedaży detalicznej mebli i sprzętu oświetleniowego oraz artykułów użytku domowego, a nadto prowadził działalność usługową w zakresie wykończenia mebli.

W dniu 29 kwietnia 2004 r. powód zakupił w miejscowości T. , działkę o powierzchni 1,2498 ha celem wybudowania na niej zakładu produkującego meble oraz akcesoria kuchenne. Inwestycja miała przebiegać w kilku etapach. Jej realizację powód uzależniał od pozyskania ze strony Gminy B. pomocy polegającej na zwolnieniu go od pobieranych przez pozwaną podatków od nieruchomości, na

której realizować miał inwestycję. Powód liczył na 10 letni przywilej. Celem jego uzyskania powód prowadził rozmowy z Marianem K. – ówczesnym wójtem Gminy – warunkujące rozpoczęcie inwestycji opracowaniem przez pozwaną programu pomocy dla przedsiębiorców „*de minimis*”. Program ten miał polegać na wprowadzeniu ulg podatkowych uzależnionych od ilości zatrudnionych miejscowych bezrobotnych. Wójt zapewnił powoda, że zrobi wszystko, aby Rada Gminy podjęła uchwałę w tym zakresie. Pismem z dnia 1 lipca 2005 r. kierowanym do wójta powód wniósł o zwolnienie go od podatku od nieruchomości na okres 10 lat, począwszy od chwili ukończenia realizacji inwestycji w T. W tym wniosku powołał się na decyzję starosty z dnia 2 sierpnia 2004 r zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą zezwolenia na budowę budynku handlowo- usługowo- produkcyjnego na nabytej na terenie gminy nieruchomości. Po otrzymaniu decyzji Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego, powód rozpoczął budowę, którą realizował przez cały rok 2006.

Pismem z dnia 19 sierpnia 2005 r. wójt zwrócił się do przewodniczącego Rady Gminy o podjęcie przez ten organ uchwały przewidującej udzielenie pomocy przedsiębiorcom realizującym na jej terenie inwestycje, której formą miało być zwolnienie od podatku od nieruchomości.

W dniu 6 grudnia 2005 r. rada gminy B. podjęła uchwałę nr XXXV/152/05, która przewidywała zwolnienie od podatku od nieruchomości gruntów, budynków, budowli lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, przeznaczonych po wejściu w życie uchwały na realizację (utworzenie) przez przedsiębiorców na terenie Gminy nowych inwestycji, pod warunkiem utworzenia nowych miejsc pracy. Kolejno, w załącznikach do tej uchwały, przewidziano program pomocy dla przedsiębiorców „*de minimis*”, zawierający okres w jakim można było uzyskać zwolnienie a także warunki jego otrzymania (zał. Nr 1) oraz określono wzór wniosku o zwolnienie od przedmiotowego podatku, jaki miał złożyć przedsiębiorca wraz z określeniem wymaganych dokumentów (zał. Nr 2).

Zwolnienie to miało przysługiwać na okres od roku do pięciu lat w zależności od utworzenia i utrzymania w wyniku realizacji inwestycji nowych miejsc pracy. Warunek ten był spełniony, jeżeli inwestycja spowodowała u podatnika wzrost netto

liczby zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy w stosunku do średniego poziomu zatrudnienia z okresu 6 miesięcy przed oddaniem inwestycji do użytkowania, a zatrudnione zostały osoby bezrobotne zarejestrowane w Powiatowym Urzędzie Pracy, zamieszkałe wyłącznie na terenie Gminy B. Według uchwały organem udzielającym zwolnienia od podatku od nieruchomości był wójt gminy.

Od dnia 5 grudnia 2006 r. funkcję wójta Gminy objął Roman W. Powód zgłosił się do niego w sprawie realizacji uchwały z dnia 6 grudnia 2005 r. Wójt stwierdził wówczas, że nie została ona opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa, co było warunkiem jej obowiązywania. Ponieważ przed publikacją uchwała powinna być zaopiniowana przez Regionalną Izbę Obrachunkową wójt przesłał ją temu organowi.

W dniu 15 marca 2007 r. powód zwrócił się do wójta pozwanej gminy z wnioskiem wraz z załącznikami o zwolnienie od podatku od nieruchomości, stosownie do treści uchwały nr XXXV/152/05. Pismem z dnia 10 kwietnia 2007 r. powód został wezwany do uzupełnienia wniosku, co uczynił pismem z dnia 20 kwietnia 2007 r.

Uchwałą nr 11/463/2007 z dnia 30 maja 2007 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej stwierdziło nieważność postanowień § 1 ust. 3 uchwały Rady Gminy B. nr XXXV/152/05 oraz punktów 5, 6 i 15 załącznika nr 1 do tej uchwały a także wzoru wniosku dla przedsiębiorcy ubiegającego się o zwolnienie od podatku od nieruchomości. W uzasadnieniu Kolegium wskazało, że zgodnie z art. 7 ust 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (jedn. tekst: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591) rada gminy została wyposażona w kompetencje do określenia innych zwolnień przedmiotowych od podatku od nieruchomości niż określone w ustawach. Zwolnienie na podstawie uchwały gminy jest jednak zwolnieniem z mocy prawa i przysługuje automatycznie każdemu kto spełnia wymagania określone uchwałą. Niedopuszczalne jest uzależnienie udzielenia zwolnienia od złożenia pisemnego wniosku przez podatnika, gdyż prowadzi do scedowania przez lokalnego ustawodawcę na organ podatkowy (wójta) uprawnienia do decydowania w sprawie zwolnień imiennie określonych podmiotów.

Uchwała Rady Gminy B. z dnia 6 grudnia 2005 r. wraz z adnotacją o nieważności wskazanych postanowień została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa nr 102 z dnia 9 lipca 2007 r., pod poz. 2482.

W dniu 22 czerwca 2007 r. Rada Gminy B. podjęła uchwałę nr X/6/07 w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości, przewidującą zwolnienie od tego podatku co do nowowytbudowanych budynków przeznaczonych na potrzeby prowadzenia działalności gospodarczej, oddanych do użytkowania i po raz pierwszy wpisanych do ewidencji środków trwałych w pierwszym roku licząc od powstania obowiązku podatkowego w tym zakresie. Powód na jej podstawie decyzją organu podatkowego - wójta Gminy B. z dnia 19 października 2007 r. został zwolniony od zapłacenia podatku w zakresie IV raty kwartalnej za 2007 r., natomiast obowiązek podatkowy powoda za 2006 r. jest przedmiotem postępowania podatkowego.

Łącznie do dnia wniesienia pozwu (tj. listopad 2008 r.) powód uiszczył za pozostały okres 2007 r. oraz za 2008 r. do wytoczenia powództwa z tytułu zobowiązania podatkowego od przedmiotowej nieruchomości na rzecz gminy kwotę 68 614,12 zł, na którą złożyły się: główne należności podatku od nieruchomości, odsetki za zwłokę, opłaty oraz koszty egzekucyjne.

Według oceny Sądu pierwszej instancji, jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą (art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c.) i zostały spełnione przesłanki tej odpowiedzialności. Podkreślił, że przedmiotowy akt prawa miejscowego został uznany za nieważny przez organ nadzorczy w części dotyczącej określenia wzoru wniosku dla przedsiębiorcy oraz przekazania uprawnienia do decydowania o zwolnieniu podatkowym wójtowi, podczas gdy uprawnienie to przynależy do kompetencji Gminy. Nie zakwestionowano jednak ważności zawartego w uchwale samego przedmiotowego zwolnienia. Skoro powód rozpoczął działalność w ramach zrealizowanej inwestycji w T. z końcem marca 2007 r., to aby uzyskać zwolnienie od podatku na okres dwóch lat, tj. w okresie objętym żądaniem pozwu powinien był utworzyć i utrzymać w tym okresie co

najmniej cztery pełne etaty, zatrudnionych bezrobotnych zarejestrowanych w Powiatowym Urzędzie Pracy zamieszkałych wyłącznie na terenie gminy B. Wskazał, że powód te wymagania spełnił od drugiego kwartału 2007 r. co wynikało z dokumentów dołączonych do wniosku o zwolnienie. Roszczenie więc, jego zdaniem, okazało się uzasadnione w zakresie zwolnienia od podatku od przedmiotowej nieruchomości za drugi i trzeci kwartał 2007 r. oraz za pierwszy, drugi i trzeci kwartał 2008 r. Podniósł, że w adekwatnym związku przyczynowym ze sporną uchwałą pozostawała kwota należności głównych podatku w łącznej wysokości 50 558 zł oraz odsetki od zaległych tych zobowiązań w wysokości 11,5 % stanowiące kwotę 4 627,92 zł. Skoro bowiem powód nie uzyskał zwolnienia to powinien zapłacić podatek i w związku z tym w takim związku nie mieściły się koszty i opłaty egzekucyjne. Wyraził zapatrywanie, że zawarte w § 4 ust. 2 uchwały z dnia 6 grudnia 2005 r. określenie, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia i obowiązuje do 31 grudnia 2007 r. oznaczało „początek nabycia uprawnień do przedmiotowych zwolnień podatkowych skutkujących uzyskaniem stosownych okresów do zwolnień”.

W wyniku apelacji pozwanej, Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 18 marca 2010 r. zmienił zaskarżony wyrok i powództwo oddalił. Przyjął za własne ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji. Stwierdził, że według zamierzeń powoda przedmiotowa inwestycja miała być wybudowana w trzech etapach, a jej realizację powód uzależniał od pozyskania ze strony Gminy pomocy w postaci zwolnienia od pobieranego przez pozwaną podatku od nieruchomości. W celu uzyskania przywilejów podatkowych na okres 10 lat przeprowadzał rozmowy z ówczesnym wójtem pozwanej Marianem K., który zapewnił go, że poczyni starania w kierunku podjęcia przez radę gminy odpowiedniej uchwały.

Sąd Okręgowy ocenił jednak, że brak jest podstaw do uwzględnienia żądania pozwu. Wskazał, że działanie lub zaniechanie niezgodne z prawem to czyn niezgodny z konstytucyjnie rozumianymi źródłami prawa, przy czym chodzi tu o zachowania związane z działaniem (zaniechaniem) instytucji wykonujących władzę publiczną, czyli struktury jako takiej, a nie o zachowania konkretnych funkcjonariuszy władzy publicznej. Wykonywanie władzy publicznej następuje na podstawie i w granicach prawa i z tego względu uzasadnione jest dokonywanie

oceny odpowiedzialności odszkodowawczej podmiotów publicznych za takie działania lub zaniechania wyłącznie w płaszczyźnie legalności.

W tym kontekście Sąd Okręgowy uznał, że podjęta przez Radę Gminy B. uchwała nr XXXV/152/05 zawierająca sprzeczne z prawem zapisy zakwestionowane później przez organ nadzoru nie stanowiła aktu normatywnego w pełnym znaczeniu tego słowa i nie funkcjonowała w obrocie prawnym, skoro nie została ona zaopiniowana przez właściwy organ oraz opublikowana. W toku wymaganej procedury opiniowania przez Regionalną Izbę Obrachunkową zasadnie stwierdzono nieważność tych postanowień uchwały, które pozostawały w sprzeczności z art. 6 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i dopiero w takim kształcie została opublikowana jako akt normatywny prawa miejscowego. Weszła w życie po upływie czternastu dni od jej ogłoszenia i w związku z tym należało przyjąć, że dopiero z tą chwilą rozpoczęło się jej funkcjonowanie w obrocie prawnym i mogła stanowić podstawę praw i obowiązków z niej wynikających - jako akt normatywny całkowicie zgodny z prawem, a więc nie mogący stanowić czynu niedozwolonego w rozumieniu art. 417 § 1 k.c.

Sąd Okręgowy podniósł również, że warunkiem odpowiedzialności deliktowej jest szkoda i powód tej przesłanki nie wykazał. Samo stwierdzenie, że powód poniósł szkodę w wysokości poniesionych podatków w wysokości 68 614.12 zł (wraz kosztami egzekucyjnymi i innymi opłatami), nawet gdyby została spełniona przesłanka niezgodnego z prawem wykonywania władzy publicznej, nie oznaczałaby uczynieniu zadość wymaganiu określonemu w art. 6 k.c. Płacenie podatków jest obowiązkiem podatnika i powinności tej nie mogły uchylić, prowadzone nawet w zaufaniu do władzy publicznej, nieoficjalne negocjacje, jakie prowadził powód z wójtem w kwestii zwolnień od podatku od nieruchomości dopóki treść tych ustaleń nie znajdzie odzwierciedlenia w akcie normatywnym prawa miejscowego zwalniającym od ponoszenia obciążeń publicznych.

Według oceny Sądu drugiej instancji w sprawie nie znajdował zastosowania art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c., gdyż nie został wyczerpany tryb prejudycjalny, o którym mowa w tym przepisie. Jego zdaniem orzeczenia zapadłe w trybie nadzoru, podejmowane przez organy nadzorcze w stosunku do organów samorządu terytorialnego

stwierdzające nieważność wydawanych przez nie aktów prawa miejscowego, nie stanowią prejudykatu. Wskazał, że w szczególności nie ma takiej rangi uchwała Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w stosunku do uchwały rady gminy.

Wyrok Sądu Okręgowego został zaskarżony skargą kasacyjną przez powoda, który wniósł o jego uchylenie i orzeczenie co do istoty sprawy, ewentualnie uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi drugiej instancji. Skarga kasacyjna została oparta o obie podstawy określone w art. 398<sup>3</sup> § 1 k.p.c. W ramach naruszenia prawa materialnego powód zarzucił obrazę art. 184 i 94 Konstytucji oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591), art. 11 ust. 1 pkt 5 i art. 18 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (jedn. tekst: Dz.U. z 2001 r., Nr 55, poz. 577 ze zm.) w zw. z art. 417 i 417<sup>1</sup> k.c. oraz art. 77 Konstytucji w zw. z art. 417 i 417<sup>1</sup> k.c. W ramach naruszenia przepisów postępowania skarżący podniósł obrazę art. 233 § 1 k.p.c. i art. 316 § 1 k.p.c. w zw. z art. 382 k.p.c.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Według art. 398<sup>3</sup> § 3 k.p.c. podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów. Unormowanie to jest wynikiem tego, że *de lege lata* środek ten przysługuje od orzeczeń prawomocnych. W związku z tym postępowanie przed Sądem Najwyższym toczy się przede wszystkim w interesie publicznym i dlatego jest oparte na odmiennych zasadach niż postępowanie przed sądem apelacyjnym. Z tego względu nie można opierać skargi kasacyjnej na zarzucie obrazy art. 233 § 1 k.p.c. Taki zarzut, gdyby nie dalsze wytknięte braki podlegające merytorycznej ocenie, mógłby skutkować nawet odrzuceniem skargi kasacyjnej (por. np. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 1998 r., III CZ 60/98, OSNC 1998, nr 11, poz. 190 i wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2006 r., II CSK 136/05, niepublikowany).

Na marginesie można zauważyć, że zeznanie byłego wójta Mariana K. o publikacji przedmiotowej uchwały Rady Gminy z dnia 6 grudnia 2005 r. w dniu 23 lutego 2006 r., tj. przed częściowym jej unieważnieniem uchwałą z dnia 30 maja 2007 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej pozostawało w oczywistej



sprzeczności z całym pozostałym materiałem dowodowym, w tym z niezakwestionowanymi przez strony dokumentami (por. Dziennik Urzędowy Województwa z dnia 9 lipca 2007 r., nr 102, poz. 1242). Fakt ilości zatrudnionych przez powoda pracowników w ostatecznym rozrachunku okazał się nie mieć znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, skoro przedmiotowa uchwała w zakresie, w jakim została stwierdzona jej nieważność, wobec braku jej publikacji bez tego zastrzeżenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym nigdy nie stała się obowiązującym w tym zakresie prawem miejscowym i w związku z tym na podstawie tych nieważnych jej postanowień powód nie mógł nabyć żadnych uprawnień. Z tego względu Mariusz S. nie miał interesu prawnego do zaskarżenia uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej.

Sąd Najwyższy jest związany dokonanymi ustaleniami Sądów meriti (art. 398<sup>13</sup> § 2 k.p.c.), a więc nie mógł stwierdzić, że powód skutecznie uwarunkował rozpoczęcie inwestycji dającej prace bezrobotnym w gminie B. od zwolnienia go od podatku od nieruchomości, na której zrealizował przedmiotową inwestycję na okres 5, czy 10 lat.

Nie jest trafny także zarzut naruszenia art. 382 k.p.c., stanowiącego, że sąd drugiej instancji orzeka na podstawie materiału zebranego w postępowaniu w pierwszej instancji oraz w postępowaniu apelacyjnym. Przepis ten ma charakter ogólnej dyrektywy, określającej kontynuację merytorycznego rozpoznania sprawy. W judykaturze trafnie wskazano, że powołanie się na ten przepis może stanowić podstawę kasacyjną jedynie wtedy, gdy sąd drugiej instancji pominie część zebranego w sprawie materiału dowodowego i wyda orzeczenie wyłącznie na podstawie materiału zebranego przed sądem pierwszej instancji lub na podstawie własnego materiału z pominięciem wyników postępowania dowodowego przez sąd pierwszej instancji (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2007 r., III CSK 337/06, niepublikowany). Skarżący nie wykazał w skardze kasacyjnej zaistnienia jednego z tych przypadków. Sąd drugiej instancji nie prowadził postępowania dowodowego a z uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia wprost wynika, że oparł się na podstawie faktycznej wyroku Sądu pierwszej instancji, skoro uznał ją za własną.

Artykuł 316 § 1 k.p.c. stanowi, że podstawą rozstrzygnięcia jest stan rzeczy istniejący w chwili zamknięcia rozprawy, a zatem stan ten może się różnić od tego, który istniał w momencie wytoczenia powództwa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 września 1975 r., I CR 526/75, OSNC 1976, nr 7-8, poz. 144). W skardze kasacyjnej nie zostały sformułowane jednak żadne zarzuty wskazujące na to, że w toku sprawy uległy zmianie okoliczności, bądź nastąpiła zmiana przepisów mających dla rozstrzygnięcia sprawy istotne znaczenie. Chybiony był więc także zarzut obrazy i tego przepisu.

Przystępując do oceny zasadności podstawy naruszenia prawa materialnego podnieść należy, że artykuł 77 ust. 1 Konstytucji wyraża konstytucyjne prawo do odszkodowania za bezprawne wyrządzenie szkody przez władzę publiczną, jednakże sam przez się nie wskazuje wyczerpująco ani jaka szkoda ma podlegać naprawieniu, ani nie rozstrzyga co decyduje o wymaganej przesłance bezprawności, nie wspominając już o drodze, na jakiej realizacja uprawnienia odszkodowawczego ma nastąpić (por. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, OTK 2003, nr 7, poz. 76). Unormowania te są zawarte w ustawach zwykłych.

Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na terenie działania tych organów, przy czym zasady i tryb ich wydawania określa ustawa (art. 94 Konstytucji). Rada Gminy B. była na podstawie 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych uprawniona a nie zobowiązana do uchwalania uchwały z dnia 6 grudnia 2005 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości dla przedsiębiorców z wyłączeniem jako nieważnych tych jej postanowień, które zostały objęte uchwałą Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej z dnia 30 maja 2007 r. i nie weszły w związku z tym w życie.

Z ustawy zasadniczej wynika także, że to Naczelny Sąd Administracyjny i sądy administracyjne pierwszej instancji sprawują w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej, która obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego

i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej (art. 184 Konstytucji). W sprawie sądy administracyjne nie rozstrzygały jednak w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Rady Gminy z dnia 6 grudnia 2005 r.

Powołany przez skarżącego art. 91 ustawy z dnia 4 marca 1990 r. o samorządzie gminnym stanowi, że uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia (ust. 1). Z kolei ust. 3 tego przepisu określa, że rozstrzygnięcie nadzorcze powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego. W skardze kasacyjnej nie podniesiono jednak zarzutów jakoby Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej niezgodnie z prawem stwierdziło nieważność zakwestionowanych postanowień uchwały rady gminy z dnia 6 grudnia 2005 r., bądź aby jego uchwała z dnia 30 maja 2007 r. nie spełniała wymagań przewidzianych w tym przepisie. Poza tym wskazany w skardze kasacyjnej art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 17 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych i art. 18 ust. 1 pkt 6 tej ustawy dawały kompetencję Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej do podjęcia uchwały z dnia 30 maja 2007 r.

Przystępując do oceny zarzutu naruszenia art. 417<sup>1</sup> k.c. trzeba ponownie podkreślić, że powołany art. 184 Konstytucji powierza kompetencje kontroli legalności prawa miejscowego sądom administracyjnym. Z drugiej strony nie można przejść do porządku dziennego nad tym, że ustawodawstwo zwykle przekazuje niektóre te uprawnienia innym organom, działającym w trybie nadzoru nad samorządem terytorialnym. W związku z tym występuje w praktyce problem, czy orzeczenie podjęte w trybie nadzoru, stwierdzające niezgodność z prawem aktu prawa miejscowego jest prejudykatem w rozumieniu art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. W literaturze w tej materii panują rozbieżne zapatrywania, aczkolwiek dominuje pogląd, że tylko orzeczenie sądowe potwierdzające nielegalność aktu prawa miejscowego może otwierać drogę do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na tej podstawie. Obydwa stanowiska można poprzeć poważnymi argumentami, niemniej za przeważającym w literaturze przemawia wprost wskazana norma konstytucyjna, oraz sama treść przepisu, tj. że stwierdzenia niezgodności tego aktu z konstytucją,

ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą wymaga się we właściwym postępowaniu. W związku z tym podnosi się, że ustawodawca świadomie użył pojęcia „postępowanie”, które ma w języku prawniczym utrwalone znaczenia jako wyłącznie toczące się przed organami władzy sądowniczej.

Rozstrzygnięcie w sprawie wskazanej kontrowersji w kwestii rozumienia prejudykatu nie jest jednak konieczne. Aktami prawa miejscowego są akty normatywne obowiązujące powszechnie na obszarze organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 i 94 Konstytucji) na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia ustawowego oraz ogłoszone w sposób prawem przewidziany (por. art. 40- 42 ustawy o samorządzie gminnym).

Według art. 88 ust. 1 Konstytucji warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Oznacza to, że przepis prawa nieogłoszony nie wchodzi w życie, a data ogłoszenia przepisu jest datą początkową, od której może on obowiązywać (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 listopada 2001 r., III S.A. 1170/01, OwSS 2002, nr 1, poz. 23). Według art. 15 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (jedn. tekst: Dz.U. z 2010 r. Nr 17, poz. 95 ze zm.) podstawą do ogłoszenia aktów normatywnych jest ich oryginał podpisany przez upoważniony do ich wydania organ. W doktrynie przyjmuje się, że podpis pod uchwałą rady gminy stanowiącej prawo miejscowe powinien złożyć przewodniczący lub jego zastępca, jeżeli przewodniczył obradom. Jeżeli z jakiegokolwiek przyczyny do ogłoszenia przekazano akt prawny inny w treści od uchwalonego to mamy do czynienia z tzw. niebytem uchwały (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 sierpnia 2006 r., II OSK 662/06, LEX nr 205054). Zasadą jest, że akt prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym, chyba, że on sam określił termin dłuższy lub krótszy (art. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych).

Zagadnienie, czy istnieje obowiązek publikacji aktu przed jego weryfikacją w trybie nadzoru jest kwestią kontrowersyjną, a odpowiedź pozytywna mogłaby być oparta na unormowaniu zawartym w art. 91 ust 2 ustawy o samorządzie gminnym, niemniej skarżący nie powołał tego przepisu jako naruszonego (wskazał tylko ustęp

1 i 3). Należało więc przyjąć, że nie istniał obowiązek prawny publikacji uchwały z dnia 5 grudnia 2005 r. Rady Gminy przed jej weryfikacją przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej uchwałą z dnia 20 maja 2007 r. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 6 października 2003 r., II S.A./Łd 1331/03, OwSS 2004, nr 4, poz. 101).

W tym stanie rzeczy istniały podstawy do wniosku, że sporna uchwała Rady Gminy B. z dnia 6 grudnia 2005 r., w części w jakiej stała się aktem prawa miejscowego, nie naruszała art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c.

Normy zawarte w art. 417<sup>1</sup> § 1-3 k.c., regulując szczególne postacie bezprawnego wyrządzenia szkody przez władzę publiczną, ograniczają odpowiedzialność określoną w art. 417 k.c. przez to, że wprowadzają kwalifikowany sposób stwierdzenia bezprawności w przypadku określonych rodzajów aktów władczych. Zauważyć jednak należy, że ówczesny wójt Marian K. zapewnił powoda jedynie, iż podejmie starania w kierunku podjęcia przez Radę Gminy korzystnej dla skarżącego uchwały. Nie zapewnił powoda co do skuteczności tych działań, a zatem skarżący powinien był się liczyć z tym, że zamierzony przez niego cel w procesie uchwałodawczym nie zostanie osiągnięty. W każdym razie nie sposób ocenić, że doszło wtedy do konkretnych uzgodnień, skoro w skardze nie wskazano żadnych w tej materii przepisów, które w takim wypadku mogłyby mieć zastosowanie.

Dodać należy, że zarzut naruszenia art. 417 k.c. nie został w sposób odpowiedni skonkretyzowany. Zarzut kasacyjny jest skuteczny dopiero wtedy, kiedy zostaje wskazany nie tylko naruszony przepis, ale gdy w jego uzasadnieniu wytknięto trafnie niewłaściwą jego wykładnię lub błędne zastosowanie. Innymi słowy zarzuty kasacyjne powinny być przedstawione tak szczegółowo, aby Sąd Najwyższy, bez poszukiwań w aktach sprawy miał w nich omówienie wytkniętej wady. Odwoływanie się więc ogólnie do dowodów osobowych i dokumentów znajdujących się w aktach, np. że „w toku postępowania twierdził i dowodził jak w pozwie, licznych pismach procesowych i zeznaniach” efektu przynieść nie mogło.

Zagadnienie, czy i jak powinny były organy podatkowe w swej praktyce stosować uchwałę z dnia 6 grudnia 2005 r., w zakresie w jakim stała się prawem

miejscowym dotyczy działania bądź zaniechania tych organów. W istocie jest to problem prawidłowego stosowania prawa przez organy podatkowe. Powód mógł odwołać się od decyzji podatkowej z dnia 19 października 2007 r. o czym zresztą został pouczony. Gdyby nawet przyjąć, że spóźnione opublikowanie uchwały z dnia 6 grudnia 2005 r. pozostawałoby w związku przyczynowym z brakiem możliwości uzyskania przez powoda zwolnienia od podatku za trzeci kwartał 2007 r. to taki skonkretyzowany w wyżej zasygnalizowany sposób zarzut musiałby zostać przedstawiony w skardze kasacyjnej, czego skarżący nie dokonał.

Z tych względów skarga kasacyjna uległa oddaleniu (art. 398<sup>14</sup> k.p.c.).