

**Rafał Kowalczyk**

Uniwersytet Wrocławski

## **Wybrane problemy finansowoprawne działalności uchwałodawczej gmin**

**Streszczenie.** Wykonywaniu zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) towarzyszy działalność prawotwórcza (legislacyjna) tych jednostek. Działalność ta jest ukierunkowana na realizację skutków finansowych, albo też skutki finansowe towarzyszą tej działalności, jako efekt uboczny. Tak więc, praktycznie we wszystkich sytuacjach działalności prawotwórczej przekładać się ona będzie na aspekt finansowy. Niniejsze opracowanie jest analizą kilku praktycznych przypadków działalności prawotwórczej, ukazującą, jakie problemy prawne stwarza ta działalność lub jej brak. Omawiane przypadki dotyczą podatków i opłat realizowanych przez gminy. W opracowaniu zawarto również kilka postulatów *de lege ferenda*, dotyczących przedmiotowego rodzaju działalności JST.

**Słowa kluczowe:** uchwała podatkowa, podatki lokalne

### **Wprowadzenie**

Realizacja uprawnień i wykonywanie zadań JST odbywa się również w sferze działalności prawotwórczej. Finansowe skutki tej działalności przekładają się na stan dochodów i wydatków budżetu tej jednostki. Działalność prawotwórcza jest albo wprost ukierunkowana na realizację skutków finansowych, albo też działalności tej towarzyszą, jako efekt uboczny, skutki finansowe. Tak więc, w praktyce

wszystkich sytuacji działalności prawotwórczej, przekładać się ona będzie na aspekt finansowy.

Na wstępie należy zwrócić uwagę na wagę uprawnień prawotwórczych w zakresie kreowania dochodów JST. Możliwość wpływania na wysokość własnych dochodów zwana jest władztwem dochodowym, a realizują ją głównie organy stanowiące JST. Kompetencja ta postrzegana jest jako gwarancja realizacji zasady samodzielności finansowej JST. Wynika to zarówno z przepisów Konstytucji RP<sup>1</sup>, jak i z przepisów Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego<sup>2</sup>. Przy takich uprawnieniach powstaje pytanie, gdzie leży granica władztwa dochodowego jednostek samorządowych. Pytanie to jest o tyle aktualne, że kompetencja wpływania na dochody własne bywa opacznie rozumiana lub nadużywana przez organy stanowiące JST, a co za tym idzie, bywa przedmiotem zainteresowania organów nadzoru i sądów. Chodzi nie tylko o czynne działanie w zakresie prawotwórstwa, ale również zaniechania w omawianym zakresie, którego dopuszczają się organy stanowiące JST. W oparciu o cztery konkretne przypadki działalności prawotwórczej ukazane zostanie, jak organy stanowiące przez działanie bądź zaniechanie naruszają prawo, albo też działają na granicy prawa.

## 1. Wykraczanie poza delegacje

Pierwszym przykładem jest działalność prawotwórcza organu stanowiącego gminy, w którym wykracza on poza delegację ustawową. Rozpatrywany przypadek dotyczył opłat za zajęcie pasa drogowego. Zgodnie z art. 40 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>3</sup>, za zajęcie pasa drogowego pobiera się opłatę. Opłatę tę ustala się jako iloczyn liczby metrów kwadratowych zajętej powierzchni pasa drogowego, stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego i liczby dni zajmowania pasa drogowego, bądź też jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy urządzenia i stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego pobieranej za każdy rok umieszczenia urządzenia w pasie drogowym, lub jako iloczyn liczby metrów kwadratowych powierzchni pasa drogowego zajętej przez rzut poziomy obiektu budowlanego albo powierzchni reklamy, liczby dni zajmowania pasa drogowego i stawki opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w drodze uchwały ustala dla dróg, których zarządcą jest ta jednostka samorządowa, wysokość stawek opłaty za zajęcie 1 m<sup>2</sup> pasa drogowego z tym,

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483.

<sup>2</sup> Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607.

<sup>3</sup> Dz.U. z 2007 r., nr 19, poz. 115 z późn. zm.

że stawki opłaty, o których mowa w ust. 4 i 6, nie mogą przekroczyć 10 PLN za jeden dzień zajmowania pasa drogowego, a stawka opłaty, o której mowa w ust. 5, nie może przekroczyć 200 PLN. Przy ustalaniu stawek, o których mowa w ust. 7 i 8, uwzględnia się:

- 1) kategorię drogi, której pas drogowy zostaje zajęty,
- 2) rodzaj elementu zajętego pasa drogowego,
- 3) procentową wielkość zajmowanej szerokości jezdni,
- 4) rodzaj zajęcia pasa drogowego,
- 5) rodzaj urządzenia lub obiektu budowlanego umieszczonego w pasie drogowym.

Rada Miejska W. 14 kwietnia 2011 r. uchwaliła uchwałę w sprawie stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg publicznych w granicach miasta W.<sup>4</sup> W uchwale przyjęto stawkę za zajęcie pasa drogowego drogi gminnej w wysokości 2,80 PLN. Natomiast w przypadku zajęcia pasa drogowego na reklamy i dekoracje, przeznaczone na cele informacyjne i promocyjne oraz inne, w związku z organizacją Mistrzostw Europy EURO 2012, stawkę ustalono w wysokości 0,04 PLN. Ponadto, zróżnicowano stawki opłat ze względu na miejsce ich umieszczenia, np. na słupie reklamowym, ławce, zegarze i innych wymienionych w załączniku. W uzasadnieniu do uchwały napisano, że na terenie W. obowiązują jedne z najwyższych w kraju stawek opłat za zajęcie pasa drogowego w celu umieszczenia reklamy. Wynika to z polityki prowadzonej przez miasto, zmierzającej do zmniejszania liczby reklam w przestrzeni publicznej. Jednakże wobec tak ważnego i prestiżowego dla W. projektu, jakim jest organizacja Turnieju UEFA EURO 2012, zasadne było wprowadzenie zapisów, które umożliwiłyby miastu prowadzenie działań promocyjno-informacyjnych oraz dekoracji przestrzeni publicznej z wykorzystaniem nośników, znajdujących się w obrębie pasa drogowego. Ze względu na konieczność ponoszenia bardzo wysokich opłat, miasto nie jest w stanie sobie na to pozwolić. Z powyższych względów obniżono stawki opłat za reklamę umieszczoną w obrębie pasa drogowego, przy czym obniżkę stawek będzie się stosować ze względu na treści umieszczone na nośnikach (promocja i informacja w związku z organizacją Finałowego Turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012).

Rozważana uchwała cechuje się wadą prawną, polegającą na wykroczeniu poza ustawowe kryteria różnicowania stawek. Powołana wcześniej ustawa o drogach publicznych, w przepisie art. 40, wyraźnie wskazuje te kryteria i należy je traktować jako katalog zamknięty. Wszelkie wykraczanie poza ustawową delegację, nawet jeśli ma służyć słusznym celom, musi być traktowane jako istotne naruszenie prawa. Argumenty powołane w uzasadnieniu uchwały stoją w opozycji, zarówno do wykładni powołanego przepisu, linii orzeczniczej sądów,

<sup>4</sup> Uchwała nr VIII/133/11.

jak i organów nadzoru. Jednakże pomimo racjonalnej argumentacji i wyraźnych motywów podjęcia przedmiotowej uchwały, należy podkreślić, że zasady słuszności nie mogą zastąpić obowiązku przestrzegania norm prawnych.

Przechodząc do szczegółowych rozważań, należy po pierwsze wskazać, że różnicowanie stawek ze względu na miejsce, w którym reklamy są umieszczane, wykracza poza kompetencje organu stanowiącego. Kryteria różnicowania jak wyżej wskazano, należy stosować bez rozszerzania tego katalogu. Taka wykładnia przepisu znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, czego przykładem jest wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 21 stycznia 2011 r., w którym sąd wskazał, że rada ustalając stawki opłat z uwagi na treść art. 40 ust. 9 u.d.p., nie może brać pod uwagę żadnych innych czynników poza tymi, które zostały wymienione w tym przepisie. Zróżnicowanie wysokości stawek może zatem nastąpić wyłącznie w oparciu o kryteria wymienione w art. 40 ust. 9 ustawy, które w pewnym uproszczeniu można nazwać przedmiotowymi<sup>5</sup>. W rozpatrywanym przypadku, organ stanowiący zróżnicował stawki ze względu na przedmiot, na którym umieszczone będzie ogłoszenie czy też reklama. Niewątpliwie takie różnicowanie stawek nie mieści się w katalogu art. 40 ust. 9 ustawy. Kolejnym naruszeniem tej samej uchwały jest różnicowanie stawek ze względu na ich treść i podmioty, które dokonują zajęcia pasa drogi. Aktualność zachowują poczynione wcześniej uwagi na temat wykraczania poza kryteria określone w art. 40 ustawy, co potwierdzone jest również orzecznictwem sądowym, np. w wyroku WSA w Szczecinie z dnia 3 listopada 2010 r., w którym stwierdzono, że delegacja zawarta w art. 40 ust. 8 i ust. 9 u.d.p. sformułowana została w sposób jasny i klarowny, i nie sposób wyciągnąć z niej wniosku o możliwości stosowania ulg i zwolnienia określonych podmiotów. Przepis ten wskazuje na obligatoryjny charakter opłat i nie daje możliwości stosowania zwolnień<sup>6</sup>. Poza naruszeniem przepisów ustawy o drogach publicznych, wskazać też należy naruszenie przez przedmiotową uchwałę innych przepisów prawnych, a jest nim niewątpliwie stosowanie preferencyjnych stawek dla niektórych przedsiębiorców. Poza naruszeniem zasad konkurencji, złamano również konstytucyjną zasadę równego traktowania wszystkich wobec prawa.

## 2. Zaniechanie w zakresie działalności prawotwórczej

Kolejną sytuacją budzącą wiele wątpliwości w zakresie działalności prawotwórczej jest wymiar podatku od nieruchomości za miejsca postojowe w budynkach wielorodzinnych. W omawianej sytuacji nie chodzi o samą zasadę

<sup>5</sup> III SA/Wr 818/10, LEX nr 758083.

<sup>6</sup> II SA/Sz 746/10, LEX nr 754930.

opodatkowania, bo to jest przedmiotem odrębnego sporu zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie. Genezą sporu jest art. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych<sup>7</sup>, zgodnie z którym rada gminy w drodze uchwały określa wysokość stawek podatku od nieruchomości, z tym że stawki nie mogą przekroczyć rocznie określonych kwotowo stawek podatku, dopuszczalnych w poszczególnych kategoriach przedmiotu opodatkowania. W kategorii budynków i ich części ustawodawca dokonał podziału na budynki mieszkalne, budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynki mieszkalne lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej, zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym, związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajęte przez podmioty udzielające tych świadczeń oraz budynki pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego. Problem w stosowaniu powołanych przepisów powstał, gdy wydany został precedensowy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 28 lipca 2009 r., stanowiący, że zapis art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych oznacza, że w uchwale gminy można rozróżnić pod względem granic stawek podatkowych – budynki lub ich części mieszkalne, przy czym słowo „mieszkalne” dotyczy rodzaju budynku, w rozumieniu jego podstawowej funkcji użytkowej, a nie funkcji poszczególnych lokali, ponieważ przedmiotem opodatkowania jest budynek lub jego część (art. 2 ust. 1 pkt 2)<sup>8</sup>. Powołując się na ten wyrok, gminne organy podatkowe rozpoczęły stosowanie wobec podziemnych miejsc parkingowych stawek właściwych dla kategorii budynków pozostałych, a więc wyższych niż te, których stosowanie dopuszczalne jest dla budynków przeznaczonych na cele mieszkaniowe. Zasadniczą kwestią rozpatrywanego problemu wydaje się być luka prawna, polegająca na braku definicji legalnej nieruchomości przeznaczonej na cele mieszkaniowe, czy wręcz pojęcia budynku mieszkalnego. Jednakże ostatnio problemem tym zajął się Naczelny Sąd Administracyjny, przyjmując argumentację odmienną niż wynikająca z powołanego orzeczenia. Zgodnie z tym wyrokiem w zakresie podatku od nieruchomości ustawodawca nie odnosi się do pojęcia lokalu. To że odrębna nieruchomość jest lokalem, o niczym nie przesądza. Opodatkowane są bowiem nie lokale, ale budynki i ich części. Garaż mimo niemieszkalnego charakteru, ponieważ stanowi część budynku mieszkalnego, opodatkowany jest jak część budynku mieszkalnego. NSA przypomniało ponadto, że w XXI w. garaż nie jest niczym nadzwyczajnym i pozwala w pełni zrealizować funkcje mieszkalne. Nie ma znaczenia, że jest lokalem użytkowym, bo stanowi część budynku

<sup>7</sup> Dz. U. z 2010 r., nr 95, poz. 613 z późn. zm.

<sup>8</sup> I SA/Bd 346/09, LEX nr 514952.

mieszkalnego<sup>9</sup>. Pomijając jednak rozstrzygnięcie kwestii, jak należy traktować miejsca postojowe, trzeba się odnieść do zasadniczego nurtu rozważań, czyli uprawnień prawotwórczych gminy.

Opisany problem mógłby zostać rozwiązany, a przynajmniej złagodzony, gdyby rady gmin korzystały ze swych uprawnień prawotwórczych. Przy określaniu wysokości stawek, o których mowa w ust. 1 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, rada gminy może różnicować ich wysokość dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania, uwzględniając w szczególności: lokalizację, sposób wykorzystywania, rodzaj zabudowy, stan techniczny oraz wiek budynków. Tak więc, problem mógłby zostać rozwiązany przez ustalenie zróżnicowanych stawek dla poszczególnych rodzajów budynków lub ich części, do czego upoważnia przepis ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Skoro więc organy podatkowe nie chcą traktować miejsc parkingowych, tak jak budynków lub ich części, to mogłyby, opierając się na uchwałach rady gminy, stosować stawki przeznaczone dla garaży podziemnych. Mogłyby to być stawki wyższe od stawek przeznaczonych dla budynków mieszkalnych, ale niższe niż dla kategorii budynków pozostałych. Oczywiście nie jest to sposób na wyjaśnienie wątpliwości interpretacyjnych w zakresie przedmiotu opodatkowania, lecz pozwoliłby uniknąć zarzutów działania niezgodnego z prawem i nasilających się lawinowo odwołań od wymiaru zwiększonego podatku od nieruchomości.

### 3. Zaniechanie w zakresie informacji

Zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>10</sup> – jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30 % wzrostu wartości nieruchomości.

Powołany przepis jest podstawą wymiaru opłaty planistycznej przez organ wykonawczy gminy. Jednym z ograniczeń prawnych wymiaru tej opłaty jest stawka określona w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wysokość tej stawki została ustawowo ograniczona, a przyjmowana jest każdorazowo w uchwalanym planie. Gdzie więc tkwi zagrożenie dla legalności działania

<sup>9</sup> Wyrok NSA z 12 października 2011 r., II FSK 733/10.

<sup>10</sup> Dz.U. z 2003 r., nr 80, poz. 717 z późn. zm.

organu stanowiącego? W możliwości uchwalania różnych stawek, w ramach różnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, obejmujących obszar tej samej gminy. Praktyka pokazuje bowiem, że stawki w tych samych gminach bywają zróżnicowane, bez jakiegokolwiek uzasadnienia podanego do publicznej wiadomości. W gminie W. rozstrzał tych stawek bywa ogromny – od 0,3% do 30% wzrostu wartości nieruchomości. Przepisy prawa nie zakazują różnicowania stawek opłaty planistycznej, czego potwierdzeniem był wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 listopada 2010 r., w którym stwierdzono, że wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p. w zestawieniu z art. 36 ust. 4 u.p.z.p. prowadzi do wniosku, iż użyte przez ustawodawcę sformułowanie „stawki procentowe” pozwala na ustalenie w planie stawek opłaty planistycznej o różnej wysokości. Rada gminy może uchwalić w planie kilka stawek tej opłaty i to w różnej wysokości, w zależności od przeznaczenia danych terenów w planie. Uchwalenie stawki zerowej (0%) nie będzie stanowić istotnego naruszenia prawa w sytuacji, gdy przy tworzeniu planu można bezspornie ustalić, że w stosunku do pewnych nieruchomości nie mogą zaistnieć przesłanki do wymiaru renty planistycznej z art. 36 ust. 4 u.p.z.p., gdy zgromadzony materiał planistyczny pozwala na jednoznaczne ustalenie, że w wyniku uchwalenia bądź zmiany obowiązującego planu zagospodarowania nie dojdzie do wzrostu wartości określonych nieruchomości. Wymaga to jednak przeprowadzenia szczegółowej analizy nieruchomości objętych planem i odzwierciedlenia tej analizy w przyjętych materiałach planistycznych<sup>11</sup>. Zakładając jednak możliwość różnicowania stawek opłaty planistycznej, konieczne wydaje się poddanie takiego różnicowania jasnym, jednolitym, a przede wszystkim jawnym kryteriom.

W obowiązujących przepisach brakuje delegacji do wydawania uchwały w sprawie wysokości stosowanych stawek opłaty planistycznej, a zatem uprawnienie to może zostać zrealizowane jedynie w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zasada ta znajduje potwierdzenie w orzecznictwie, czego przykładem jest wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 kwietnia 2009 r., w którym stwierdzono, że rada gminy nie jest – wobec braku szczególnej podstawy prawnej – uprawniona w sytuacji, gdy nie istnieje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, do ustalania wysokości stawek procentowych opłaty od wzrostu wartości nieruchomości w związku z wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i nie jest także uprawniony do jej ustalania w konkretnych decyzjach – wójt, burmistrz, prezydent<sup>12</sup>. Pomimo tego, nic nie stoi na przeszkodzie, by podawać do publicznej wiadomości zasad dotyczących ustalania wysokości tych stawek, określając zasady prowadzenia polityki planistycznej gminy w tym zakresie. Można tego dokonać w strategiach i planach rozwoju gminy czy choćby

<sup>11</sup> II SA/GI 496/10, LEX nr 752840.

<sup>12</sup> II SA/Bk 16/09, LEX nr 557153.

na stronach internetowych gminy. Działanie takie na pewno pogłębiłoby zaufanie obywateli i ucięłoby wszelkie spekulacje co do pozaprawnych przesłanek ustalania wysokości stawek.

#### 4. Zwolnienie z podatku

Na koniec rozważań kilka uwag dotyczących uchwały, która na pierwszy rzut oka może się wydawać sprzeczna z prawem, lecz w konsekwencji przeprowadzenia procedury nadzorczej, okazała się legalna. Chodzi o uchwałę nr XIII/116/11 Rady miejskiej w L. z 13 września 2011 r. w sprawie stawek w podatku od nieruchomości oraz zwolnień z tego podatku<sup>13</sup>. W przedmiotowej uchwale rada gminy ustaliła stawki podatku we wszystkich wymienionych ustawą o podatkach i opłatach lokalnych kategoriach przedmiotów opodatkowania. W tej samej uchwale zamieszczono zwolnienie z podatku budynków mieszkalnych oraz ich części mieszkalnych. Z licznych komentarzy prasowych wynika, że wolą projektodawcy jest, by przedmiotowa uchwała była protestem przeciw niespójnemu systemowi podatkowemu, a także katalizatorem powrotu do rozmów na temat konieczności wprowadzenia podatku katastralnego<sup>14</sup>. Omawiana uchwała wzbudziła wątpliwości prawne, wynikające z zakazu stosowania przez organy stanowiące gminy, zwolnień i ulg o charakterze podmiotowym. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, rada gminy, w drodze uchwały, może wprowadzić inne zwolnienia przedmiotowe poza określonymi w ust. 1 oraz w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw. Ograniczenie powyższe dotyczy również zwolnień o charakterze podmiotowo-przedmiotowym, co wynika z wykładni przepisów. W każdym przypadku, gdy bezpośrednio z ustanowionej normy wywieść można, kto podlega zwolnieniu, a nie tylko, jaki przedmiot obejmuje zwolnienie, zwolnieniu przypisać można charakter zwolnienia podmiotowo-przedmiotowego, a to w konsekwencji oznacza przekroczenie ustawowej delegacji do ustanawiania zwolnienia określonego w art. 7 ust. 3 u.p.o.l. – wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 22 marca 2011 r.<sup>15</sup>. Konstrukcja przedmiotowej uchwały nie uchybia jednakże powołanemu powyżej przepisowi ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Rada miasta L. najpierw dopełniła swych ustawowych obowiązków, uchwalając obowiązujące na terenie gminy stawki podatku, a następnie zastosowała zwolnienie o charakterze przedmiotowym.

<sup>13</sup> Nr XIII/116/11.

<sup>14</sup> Zob.: [http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/548105,lubin\\_rozpoczyna\\_podatkowa\\_rewolucje\\_znosi\\_podatek\\_od\\_nieruchomosci.html](http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/548105,lubin_rozpoczyna_podatkowa_rewolucje_znosi_podatek_od_nieruchomosci.html) [16.10.2011].

<sup>15</sup> I SA/GL 109/11, LEX nr 784003.



Nie wskazano bowiem w uchwale ani bezpośrednio, ani w sposób pośredni podmiotów, które na mocy przedmiotowej uchwały zwalnia się z podatku od nieruchomości. Zakres zwolnienia pozostaje więc przedmiotowy, a jego konstrukcja pozwala na stosowanie do wszystkich płatników podatku, których przedmiot opodatkowania zakwalifikowany został do kategorii budynków lub ich części mających charakter mieszkaniowy. Trudno wyrokować, czy zastosowane zwolnienie faktycznie zwróci uwagę na niespójność systemu opodatkowania nieruchomości, wydaje się jednak, że omawiana uchwała będzie raczej przykładem ciekawego zabiegu legislacyjnego, który ze względów finansowych nie znajdzie naśladowców.

### **Podsumowanie**

Omówione w artykule przypadki są doskonałym dowodem na to, jak wielką rolę odgrywa lub mogłaby odgrywać działalność legislacyjna JST. Pomijając kwestie samej techniki legislacyjnej, która stanowi olbrzymi problem dla podmiotów projektujących uchwały, należy zwrócić uwagę na liczne zaniechania ze strony organów stanowiących. Instrument ten wykorzystywany zgodnie z uprawnieniami organów stanowiących, w wielu sytuacjach mógłby zapobiec negatywnym zjawiskom społecznym, gospodarczym i prawnym.

### **Literatura**

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607.  
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483.  
Uchwała Rady Miasta W., nr VIII/133/11.  
Uchwała Rady Miasta L., nr XIII/116/11.  
Ustawa o drogach publicznych z dnia 21 marca 1985 r., Dz.U. z 2007 r., nr 19, poz. 115 z późn. zm.  
Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych z dnia 12 stycznia 1991 r., Dz.U. z 2010 r., nr 95, poz. 613 z późn. zm.  
Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r., Dz.U. nr 80, poz. 717 z późn. zm.  
Wyrok WSA we Wrocławiu, III SA/Wr 818/10.  
Wyrok WSA w Szczecinie, II SA/Sz 746/10.  
Wyrok WSA w Bydgoszczy, I SA/Bd 346/09.  
Wyrok NSA, II FSK 733/10.  
Wyrok WSA w Gliwicach, II SA/GI 496/10.  
Wyrok WSA w Białymstoku, II SA/Bk 16/09.  
Wyrok WSA w Gliwicach, I SA/GL 109/11.  
[http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/548105,lubin\\_rozpoczyna\\_podatkowa\\_rewolucje\\_znosi\\_podatek\\_od\\_nieruchomosci.html](http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/548105,lubin_rozpoczyna_podatkowa_rewolucje_znosi_podatek_od_nieruchomosci.html).