

UCHWAŁA NR 166/XXI/2025
RADY MIASTA OSTROŁĘKI

z dnia 27 marca 2025 r.

w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę wniesioną
do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

Na podstawie art. 18 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, ze zm.) i art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024r. poz. 935, ze zm.) uchwala się, co następuje:

§ 1.

1. Rada Miasta Ostrołęki udziela odpowiedzi na skargę Stora Enso Narew Sp. z o.o. al. Wojska Polskiego 21 07-401 Ostrołęka na uchwałę nr 791/LXXXVIII/2023 Rady Miasta Ostrołęki z 26 października 2023 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na terenie miasta Ostrołęki.
2. Odpowiedź na skargę, o której mowa w ust. 1 stanowi załącznik do uchwały.

§ 2.

Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący
Rady Miasta Ostrołęki

Wojciech Zarzycki

Załącznik do uchwały
Nr 166/XXI/2025
Rady Miasta Ostrołęki
z dnia 27 marca 2025 r.

Rada Miasta Ostrołęki
Plac Generała Józefa Bema 1
07-410 Ostrołęka

Ostrołęka, dn.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
ul. Jana Kazimierza 10,
01-248 Warszawa**

Strona skarżąca :	Stora Enso Narew Sp. z o.o. Aleja Wojska Polskiego 21 07-401 Ostrołęka reprezentowana przez Martę Smolorz-Mikułę adwokata, nr wpisu KAT/Adw/1981
Organ :	Rada Miasta Ostrołęki Plac Generała Józefa Bema 1 07-410 Ostrołęka

O d p o w i e d ź n a s k a r g ę

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2024r. poz. 935, ze zm.) Rada Miasta Ostrołęki udzielając odpowiedzi na skargę Stora Enso Narew Sp. z o.o. Al. Wojska Polskiego 21 07-401 Ostrołęka reprezentowanej przez Martę Smolorz-Mikułę adwokata, nr wpisu KAT/Adw/1981 na uchwałę nr 791/LXXXVIII/2023 Rady Miasta Ostrołęki z 26 października 2023 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na terenie miasta Ostrołęki, przekazuje akta sprawy oraz wnosi o :

- oddalenie skargi.

UZASADNIENIE

W dniu 5 marca 2025 r. Stora Enso Narew Sp. z o.o. z siedzibą przy Alei Wojska Polskiego 21 w Ostrołęce reprezentowana przez Martę Smolorz-Mikulę adwokata, nr wpisu KAT/Adw/1981, zwana dalej Skarżącą wniosła skargę na uchwałę nr 791/LXXXVIII/2023 Rady Miasta Ostrołęki z 26 października 2023 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na terenie miasta Ostrołęki. Skarżąca zarzuca skarżonej uchwale naruszenie:

1. art. 5 ust. 2 i 3 u.p.o.l.¹ poprzez uchwalenie § 1 pkt 1 lit. a) w zw. z § 1 pkt 1 lit. b) oraz § 1 pkt 2 lit. b) w zw. z § 1 pkt 2 lit. c) Uchwały odmiennych stawek podatku od nieruchomości ze względu na kryteria podmiotowe, podczas gdy u.p.o.l. przewiduje możliwość różnicowania wysokości podatku jedynie poprzez kryteria przedmiotowe, w następstwie czego treść Uchwały ponadto narusza istotnie art. 32 ust. 1 i 2, art. 64 ust. 1 i 2 w zw. z art. 20 w zw. z art. 7 oraz art. 94 Konstytucji RP⁶ tj. zasadę równości, konstytucyjny zakaz dyskryminacji, prawo do własności, zapewnioną w Konstytucji RP swobodę działalności gospodarczej oraz godzi w zasadę legalizmu;

2. przepisów regulujących wprowadzenie oraz notyfikację pomocy publicznej, tj.:

2.1. art. 108 ust. 3 TFUE² w zw. z art. 107 ust. 1 TFUE poprzez wprowadzenie w życie środka stanowiącego pomoc publiczną z naruszeniem procedury notyfikacji i klauzuli zawieszającej, podczas gdy procedura notyfikacji Komisji Europejskiej o planach przyznania pomocy oraz klauzula zawieszająca stanowią warunek wprowadzenia pomocy publicznej na terenie Unii Europejskiej;

2.2. art. 6 ust. 2 u.p.p.p.³ w zw. z art. 108 ust. 3 TFUE poprzez przyjęcie przez Radę Uchwały, zawierającej program pomocowy przewidujący automatyczne udzielanie pomocy, bez jej zatwierdzenia przez Komisję Europejską w trybie, o którym

¹ Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. 2023 poz. 70 ze zm., dalej: „u.p.o.l.”) ⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: „Konstytucja RP”).

² Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 25 marca 1957 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm., dalej: „TFUE”).

³ Ustawa z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702, dalej: „u.p.p.p.”).

mowa w art. 108 TFUE, podczas gdy podjęcie aktu normatywnego, który uzależnia nabycie prawa do otrzymania pomocy wyłącznie od spełnienia przesłanek określonych w tym akcie, wymaga zatwierdzenia przez Komisję Europejską;

2.3. art. 20c u.p.o.l. w zw. z art. 5 ust. 3 u.p.p.p. w zw. z art. 6 ust. 1, 3 i 4

Rozporządzenia KE⁴ poprzez przyjęcie Uchwały z pomięciem regulacji w zakresie udzielania pomocy *de minimis*, podczas gdy Rada zobowiązana była ustalić, czy Uchwała zawiera środek pomocowy oraz dopełnić obowiązki związane z procedurą udzielania pomocy *de minimis*.

Według Skarżącej istotę sporu stanowi to, że :

Zaskarżona Uchwała istotnie narusza przepisy prawa, a w szczególności:

- *różnicuje stawki podatku od nieruchomości poprzez użycie kryteriów podmiotowych, podczas gdy dopuszczalne jest – zgodnie z art. 5 u.p.o.l. – użycie wyłącznie kryteriów przedmiotowych, a w konsekwencji narusza prawa konstytucyjne dyskryminując przedsiębiorców objętych zwiększonymi obciążeniami publicznoprawnymi,*
- *pociąga za sobą udzielenie przez gminę pomocy publicznej dla szeregu przedsiębiorców, bez dopełnienia stosownych procedur i uzyskania wymaganych zgód.*

Zdaniem Skarżącej w związku z przedstawionymi uchybieniami konieczne jest stwierdzenie nieważności zaskarżonej Uchwały w całości jako istotnie naruszającej prawo.

Uzasadnienie przedstawionych zarzutów przeciwko skarżonej uchwale w całości pokrywa się z uzasadnieniem zarzutów przeciwko uchwale nr 656/LXXII/2022 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 24 listopada 2022r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na terenie miasta Ostrołęki, złożonej równolegle do niniejszej skargi odrębnym pismem.

Uzasadniając, Skarżąca stwierdza :

⁴ Rozporządzenie Komisji (UE) 1407/2013 z 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Dz. U. UE. L. z 2013 r. poz. 352, str. 1, dalej: „**Rozporządzenie KE**”).

1. W zakresie zarzutu 1

Art. 5 ust. 1 u.p.o.l. reguluje uprawnienie rady gminy do różnicowania wysokości stawek podatkowych dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania. Kryteria, którymi może kierować się jednostka samorządu terytorialnego różnicując stawki podatku, muszą mieć charakter przedmiotowy, co wprost wynika z art. 5 ust. 2 i 3 u.p.o.l. Powołane przepisy wykluczają stosowanie kryteriów podmiotowych co jednoznacznie potwierdza stanowisko sądów administracyjnych, przedstawicieli doktryny oraz organów nadzorczych. W zaskarżonym akcie gmina wyodrębniła na swoim terenie obszar objęty wyższą stawką podatku od nieruchomości kierując się kryteriami podmiotowymi. W załączniku do Uchwały Rada wskazała, że zwiększonym ciężarom podatkowym będą podlegały podmioty działające na terenie znajdującym się na osiedlu „Wojciechowice”, obejmującym konkretne działki oznaczone wskazanymi w załączniku numerami geodezyjnymi. Wyróżnienie numerów działek, dla których podwyższono stawkę podatku od nieruchomości zostało dokonane według kryterium podmiotowego. Rada, jak wynika z przedstawionych wypowiedzi, zdawała sobie sprawę dla ilu i jakich przedsiębiorców podnosi podatki, a także jaka jest sytuacja finansowa tych przedsiębiorców. Nie sposób uznać, że precyzyjne określenie konkretnych przedsiębiorców i obciążenie ich wyższymi stawkami podatku od nieruchomości z uwagi na prowadzenie określonej działalności gospodarczej i wysokość uzyskiwanych przychodów mieści się w granicach kryteriów przedmiotowych, o których mowa w art. 5 ust. 2 i 3 u.p.o.l. Na dowód Skarżąca zacytowała fragmenty wypowiedzi poszczególnych radnych. Kończąc tą część wypowiedzi Skarżąca wskazała, iż jej zdaniem w orzecznictwie NSA podkreśla się, by oceniając daną regulację prawa miejscowego pod kątem tego, czy odpowiada ratio legis ustawy, która zawiera upoważnienie do jej wydania, należy wziąć pod uwagę treść uzasadnienia uchwały, materiałów dokumentujących jej przygotowanie oraz uchwalenie. Kontynuując Skarżąca zacytowała fragmenty uzasadnienia projektu uchwały tj.

„Obiekty, które mają zostać opodatkowane większą stawką podatkową, generują lub w perspektywie będą generowały wokół siebie znacznie większy ruch pojazdów ciężarowych. Ten zwiększony ruch pojazdów o dużych masach całkowitych ma wpływ na szybsze zużywanie się infrastruktury miejskiej, zlokalizowanej w bezpośrednim sąsiedztwie ww. obiektów w postaci nawierzchni dróg a także innej drobnej infrastruktury.”

„działalność gospodarcza prowadzona przez zakłady tam funkcjonujące z uwagi na emisję gazów złoŹonnych, hałas, dwutlenku węgla oraz innych substancji, jest uciążliwa zarówno dla środowiska jak też dla mieszkańców miasta i osób przejeżdżających przez nasze miasto.”

„Dlatego też za zasadne uznaje się poprzez zwiększenie obciążeń podatkowych, związanych z ww. obiektami, zrekompensowanie miastu nakładów które w perspektywie czasu będą konieczne do poniesienia w celu naprawy infrastruktury drogowej oraz łagodzenia skutków degradacji środowiska naturalnego, chociażby poprzez realizację nowych nasadzeń zieleni miejskiej.”

Jak dalej twierdzi Skarżąca, w uzasadnieniu Uchwały wskazano zatem pewne kryteria przedmiotowe. Jednakże analiza podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na terenie miasta Ostrołęki pod kątem kryteriów wskazanych w uzasadnieniu Uchwały wskazuje, że **nie zostały objęte podwyższoną stawką podatku od nieruchomości wszystkie podmioty** odpowiedzialne według Rady za gazy złoŹonne oraz zwiększony ruch pojazdów ciężarowych, a jedynie wybrane podmioty według numerów działek ewidencyjnych określonych w załączniku do Uchwały. Dalej Skarżąca wymienia szereg podmiotów, które na podstawie jak się wyraziła „innych dokumentów rady” również odpowiadają za emisję gazów złoŹonnych oraz wzmożony transport na terenie miasta Ostrołęki a nie zostały objęte wyższymi stawkami podatku od nieruchomości. Dalej Skarżąca uzasadnia, że działanie Rady jest nie tylko sprzeczne z art. 5 u.p.o.l., ale generuje również skutki niedające się pogodzić z konstytucyjnym standardem określonym przez zasadę równości, zakaz dyskryminacji, prawo do własności oraz zasadę legalizmu. Zdaniem Skarżącej sytuacja prawna podmiotów, które prowadzą działalność gospodarczą z wykorzystaniem gruntów i budynków zlokalizowanych na obszarze, szczegółowo określonym w załączniku do Uchwały, jest odmienna od sytuacji podmiotów zlokalizowanych na pozostałym obszarze miasta Ostrołęki, mimo, że podatników tych łączy cecha wspólna i znajdują się oni w takiej samej sytuacji. Sposób określania w uchwale kryterium podatników objętych podwyższoną stawką podatku od nieruchomości nie odpowiada uzasadnieniu uchwały odwołującemu się do różnicowania stawki podatku ze względu na emisję gazów złoŹonnych oraz zwiększony ruch pojazdów ciężarowych. Uchwała nie realizuje tego celu, bowiem

wyznaczony w załączniku do Uchwały obszar pomija tereny, na których prowadzą działalność gospodarczą podatnicy zakwalifikowani jako podmioty zanieczyszczające środowisko (emisja gazów i hałasu) czy też generujących zwiększony ruch ciężarowy oddziałujący na infrastrukturę miejską. Zatem skutkiem podjętej Uchwały jest niedopuszczalne zróżnicowanie sytuacji prawnej podatników przez obciążenie zwiększoną stawką podatku od nieruchomości arbitralnie wybranych podmiotów. Zdaniem Skarżącej brak jest jakiegokolwiek powodu dla odmiennego traktowania podobnych podmiotów działających na tym samym rynku poprzez określone w Uchwale kryterium numeru działki geodezyjnej. W dalszej części swojego wywodu Skarżąca obszernie uzasadnia naruszenia ww. konstytucyjnych zasad jakich rzekomo dopuszcza się skarżona uchwała. Kończąc tą część uzasadnienia Skarżąca stwierdza :

Zestawienie treści wskazanych w niniejszej skardze wypowiedzi radnych z okolicznością uzależnienia stawki podatku od kryterium numeru działki (pozwalającego ściśle powiązać wyższą stawkę z konkretnym podmiotem) manifestuje rzeczywiste motywy stojące za treścią Uchwały, tj. objęcie podwyższoną stawką podatku konkretnych przedsiębiorców. Jest oczywiste, że Rada nie mogła wymienić z nazwy podmiotów, wobec których zamierzała przyjąć podwyższoną stawkę – zamiast tego odwołała się do najprostszego kryterium mistyfikującego jej intencje: do kryterium numeru działki geodezyjnej. Nie ma bowiem lepszego kryterium, które pozwalałoby jednoznacznie sprecyzować przedsiębiorcę działającego na terenie miasta – poza wymienieniem danego podmiotu z nazwy – niż to przyjęte w zaskarżonej Uchwale. Narusza ono tym samym wszelkie konstytucyjne standardy,

2. W zakresie zarzutu 2

Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem TSUE uznanie danego środka krajowego za „pomoc państwa” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE wymaga spełnienia wszystkich następujących przesłanek:

- musi mieć miejsce interwencja państwa lub interwencja przy użyciu zasobów państwowych,*
- interwencja może wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi oraz zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji,*

- interwencja przyznaje beneficjentowi selektywną korzyść.

W ocenie Skarżącej treść Uchwały realizuje przesłanki uznania wprowadzonych w niej regulacji za pomoc państwa. Zdaniem Skarżącej Kwestionowane rozwiązanie wprowadzające pomoc publiczną wynika z Uchwały przyjętej przez jednostkę samorządu terytorialnego. Zdaniem Skarżącej konsekwencją jest to, że kwestionowany środek zmniejsza obciążenia podatkowe wybranych przedsiębiorców. Podmioty objęte preferencyjnym traktowaniem ze strony gminy prowadzą działalność na szeregu rynków otwartych na konkurencję. Przykładem takiego podmiotu jest Okręgowa Spółdzielnia Mleczarska w Piątnicy, która posiada zakład produkcyjny w Ostrołęce, a która prowadzi działalność w zakresie skupu surowca mleczarskiego, przetwórstwa mleka i sprzedaży wyrobów mleczarskich na rynku krajowym oraz za granicą. Podmioty objęte korzystniejszą stawką podatku działają także na rynkach, na których działają podmioty objęte wyższą stawką podatku od nieruchomości. Przykładem takiego podmiotu jest spółka „Lacroix Opakowania” Sp. z o.o., która prowadzi działalność w sektorze celulozowo-papierniczym, czyli tym samym w którym prowadzi działalność Skarżąca. Działające na obszarze gminy przedsiębiorstwa funkcjonują na rynkach takich jak rynek energii elektrycznej, rynek materiałów budowlanych, czy też rynek produktów mleczarskich. Wymienione obszary gospodarcze są otwarte na konkurencję i podlegają silnej presji w ramach wymiany handlowej na terenie Unii Europejskiej. Dla przykładu:

- wyższą stawką podatku od nieruchomości została objęta farma fotowoltaiczna należąca do niemieckiej grupy kapitałowej SUNFarming – wskazać należy w tym zakresie, że polski rynek energii elektrycznej jest połączony z innymi rynkami energii elektrycznej,
- wyższą stawką podatku od nieruchomości został objęty producent materiałów budowlanych Xella Polska Sp. z o.o., która posiada Zakład Produkcyjny Ytong na terenie Ostrołęki - podmiot należy do niemieckiej grupy kapitałowej Xella, która działa w ponad 22 krajach na świecie. Ponadto, podmioty objęte zróżnicowaniem ze strony gminy przynależą do dużych, międzynarodowych grup kapitałowych, które prowadzą działalność na terenie różnych państw (zarówno Unii Europejskiej, jak i poza nią). Okoliczność taką należy uznać za realizację jednej z przesłanek potwierdzających, że Uchwała wpływa na handel między Państwami

Członkowskimi. Podjęta Uchwała różnicuje zatem wysokość należności publicznoprawnej dla podmiotów:

- działających na tożsamych rynkach,
- uczestniczących w wymianie gospodarczej otwartej na konkurencję i podlegającej silnej presji,
- przynależących do międzynarodowych grup kapitałowych, które prowadzą działalność między innymi na terenie Unii Europejskiej.

W efekcie, zgodnie z przywołanym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i przedstawionym stanem faktycznym nie ma wątpliwości, że kwestionowana Uchwała może zakłócić konkurencję i wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi. W przypadku aktów prawa miejscowego takich jak Uchwała, analiza spełnienia przesłanek pomocy publicznej: selektywności oraz korzyści gospodarczej musi zostać przeprowadzona łącznie. W przypadku obu tych przesłanek weryfikacja ich występowania wymaga w pierwszej kolejności ustalenia systemu odniesienia (normalnego systemu podatkowego). Ewentualne odstępstwo bądź też wadliwość konstrukcji owego systemu odniesienia będzie pociągało za sobą stwierdzenie, że określonym przedsiębiorcom (podatnikom) została przyznana selektywna korzyść.

Za naruszeniem przez skarżoną uchwałę przepisów dot. pomocy publicznej a także za naruszeniem zakazu różnicowania stawek w oparciu o kryteria podmiotowe zdaniem Skarżącej świadczą również przedstawiono poniżej okoliczności :

Z uzasadnienia projektu Uchwały wynika, że gmina wyodrębniając na swoim terenie obszar o wyższej stawce podatku od nieruchomości kierowała się dwoma względami:

- objęcie podwyższoną stawką podatku od nieruchomości przedsiębiorców, którzy posiadając obiekty wielkopowierzchniowe przyczyniają się bądź przyczynią się do wystąpienia dużego natężenia ruchu pojazdów ciężarowych,
- objęcie wyższą stawką podatku od nieruchomości przedsiębiorców, których działalność gospodarcza związana jest z uciążliwościami dla środowiska oraz mieszkańców miasta (i osób przejeżdżających) poprzez emisję gazów złownonnych, hałasu, dwutlenku węgla oraz innych substancji.

Jak zaznaczono w uzasadnieniu Uchwały, wyodrębniając obszar objęty wyższą stawką podatku od nieruchomości gmina dążyła do uzyskania większych wpływów podatkowych oraz chciała wpłynąć na kierunek i tempo rozwoju działalności podatników (przedsiębiorców) objętych wyższą stawką podatku od nieruchomości.

W ocenie Skarżacej zderzenie ze sobą motywów, którymi rzekomo kierowała się gmina z rzeczywistym efektem jej działań wyraźnie pokazuje, że w niniejszej sprawie pomimo tego, że wskazane w Uchwale powody zwiększenia stawki podatku od nieruchomości dotyczą znacznie większej liczby przedsiębiorców, to jednak skutek w postaci wyższych obciążeń podatkowych dotknął tylko ograniczoną grupę przedsiębiorców. Przyjęty przez gminę sposób wyznaczenia obszaru objętego wyższą stawką podatku od nieruchomości poprzez enumeratywne wyliczenie numerów działek ewidencyjnych, nie wykazuje żadnego związku z celami zgodnie, z którymi gmina dokonała wyodrębnienia, tj. wyznaczenie obszaru, który generuje wzmożony ruch pojazdów ciężarowych oraz różnego rodzaju emisje. Ponadto, w Uchwale brakuje jakiegokolwiek uzasadnienia, jakie natężenie ruchu pojazdów ciężarowych, ewentualnie skala emisji zanieczyszczeń wystąpiła na terenie strefy przemysłowej, dla której podwyższono stawki podatku, aby uzasadniało to objęcie tego obszaru odmiennymi regulacjami. Brak tego typu informacji w Uchwale powoduje, że nie możliwym jest zweryfikowanie czy przyjmując kwestionowany akt prawa miejscowego Gmina zachowała spójność i proporcjonalność kwestionowanej regulacji. Bez zidentyfikowania cechy relewantnej, która odróżnia sytuację poszczególnych podatników – w tym wypadku poziomu emisji/natężenia ruchu, który uzasadniał zaliczenie podatnika do kategorii objętej wyższą stawką podatku od nieruchomości – nie sposób ustalić, dlaczego tylko określona grupa podatników zlokalizowana w określonej części Gminy (jak: podmioty wymienione w pkt 5.6.2.3. poniżej) została potraktowana odmiennie poprzez objęcie wyższą stawką podatku od nieruchomości. Przypadki podmiotów potraktowanych odmiennie w Uchwale wskazano w pkt 5.6.2.4 dotyczącym zanieczyszczenia środowiska, pkt 5.6.2.5. dotyczącym emitowania hałasu oraz pkt 5.6.2.6 dotyczącym zwiększenia natężenia ruchu.

W efekcie wyodrębnienie nastąpiło jedynie w oparciu o subiektywne przekonanie gminy, że konkretne działki są wykorzystywane przez podatnika w taki sposób i z takim natężeniem, który uzasadnia objęcie ich wyższą stawką podatku od nieruchomości.

W rezultacie wyższą stawką podatku od nieruchomości, ze względu na wskazaną w uzasadnieniu Uchwały m.in. emisję zanieczyszczeń, został objęty podmiot, który

zlokalizował na jednej z wymienionych w Uchwale działek ewidencyjnych farmę fotowoltaiczną (spółka należąca do grupy kapitałowej SUNFarming). Trudno zrozumieć w jaki sposób działalność farmy fotowoltaicznej wpisuje się w kryteria wskazane przez gminę w uzasadnieniu projektu Uchwały w zakresie zwiększonej skali emisji zanieczyszczeń.

Co więcej, już w momencie przyjmowania Uchwały gmina zweryfikowała, czy podmioty objęte wyższą stawką podatku od nieruchomości będą w stanie ją uiścić. Wyższa stawka podatku od nieruchomości dotknęła bowiem wyłącznie przedsiębiorców posiadających status dużych przedsiębiorstw, których sytuacja finansowa była w ocenie gminy na tyle korzystna, że wyższe obciążenie podatkowe nie wpłynęłoby negatywnie na ich sytuację finansową. Z punktu widzenia generowanego (choćby potencjalnie) ruchu pojazdów ciężarowych, bądź emisji różnego rodzaju zanieczyszczeń tego typu aspekty, jak wielkość oraz sytuacja finansowa, nie mają znaczenia. Uwzględnienie ich przez gminę w procesie wyznaczania obszarów (podatników) objętych wyższą stawką podatku od nieruchomości jasno pokazuje, że założenia przyjęte przez gminę w oparciu, o które zakresliła ona wyższą stawkę podatku od nieruchomości nie były stosowane w sposób konsekwentny i spójny.

Co istotne Uchwała jest aktem prawa miejscowego,, zatem przepisy w niej zawarte powinny posiadać przymiot abstrakcyjnych i generalnych. Wyznaczenie konkretnych działek, z uwzględnieniem jakie podmioty prowadzą na nich działalność gospodarczą sprawia, że organ w istocie zindywidualizował przepisy Uchwały. Działanie takie stoi w istotnej sprzeczności z charakterem norm prawnych, jakimi powinna się cechować uchwała podatkowa.

W praktyce wyższą stawką podatku od nieruchomości zostały obciążone jedynie następujące Spółki:

- *Stora Enso Narew sp. z o.o.,*
- *Stora Enso Poland S.A.,*
- *Energa Elektrownie Ostrołęka S.A.,*
- *Xella Polska sp. z o.o.,*

- *Przedsiębiorstwo Budowy Elektrowni i Przemysłu „BETON-STAL OSTROŁĘKA” sp. z o.o.,*
- *„Kreisel - Technika Budowlana” sp. z o.o.,*
- *Ostrołęckie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o.*

Uwzględniając cele przyświecające gminie przy wprowadzeniu wyższej stawki podatku od nieruchomości tak wąskie zakreślenie obszaru (podatników) objętych wyższą stawką podatku od nieruchomości przemawia za uznaniem, że przy podejmowaniu aktu Rada działała niespójnie z treścią uzasadnienia Uchwały oraz była nakierowana na obciążenie jedynie niektórych przedsiębiorców wyższymi stawkami podatku od nieruchomości. W uzasadnieniu projektu Uchwały brakuje jakiegokolwiek uzasadnienia, dlaczego tylko ww. przedsiębiorcy zlokalizowani w określonej części gminy zostali objęci wyższą stawką podatku od nieruchomości.

Powyższe jest tym bardziej zastanawiające, gdy uwzględni się fakt, że z oficjalnych dokumentów programowych gminy (w tym dołączonego do skargi Programu, o którym mowa w punkcie poniżej) wynika, że nie tylko obszar objęty zwiększoną stawką podatku od nieruchomości dotknięty jest problemami, które zostały wskazane przez gminę jako uzasadnienie wprowadzenia wyższej stawki podatku od nieruchomości.

Z Programu ochrony środowiska dla Miasta Ostrołęki na lata 2021-2027 z perspektywą do roku 2030 (dalej: „Program”) wynika, że:

- *Na terenie miasta Ostrołęka funkcjonuje szereg podmiotów posiadających obowiązujące pozwolenia na wprowadzanie pyłów i gazów do powietrza:*
 - *Thomas Cementy sp. z o.o., o ELEKTROTERMEX sp. z o.o., o KREISEL – Technika Budowlana sp. z o.o.,*
 - *OMIS S.C. Wiesław Szczepkowski, o Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych „Ostrada” sp. z o.o., o STEAG Energo Mineral sp. z o.o., o Carolina Car Company J. Majdecki, M. Olesiński, P. Sójka sp.j., o CEMEX Polska sp. z o.o., o DROMOEST sp. z o.o.,*
 - *Hydro-Instal T. Sieruta, B. Sieruta sp.j., o Stora Enso Poland S.A., o Okręgowa Spółdzielnia Mleczarska w Piątnicy.*

Każdy z powyżej wskazanych przedsiębiorców cechuje się tą samą cechą relevantną z punktu widzenia polityki podatkowej gminy (zanieczyszcza środowisko poprzez różnego rodzaju emisje). Mimo to wyższą stawką podatku od nieruchomości są

objęte tylko dwa podmioty z wyżej wskazanych. Trudno zatem zrozumieć, według jakich założeń gmina uznała, że pozostałe podmioty (zlokalizowane poza obszarem zwiększonej stawki podatku) nie powinny podlegać wyższemu obciążeniu podatkowemu.

Tożsamo, gdy chodzi o emisję hałasu w Programie wskazano, że:

„Oddziaływanie akustyczne związane z działalnością przemysłową na terenie Ostrołęki uwarunkowane jest emisją hałasu pochodzącą z licznych zakładów przemysłowych. (...) Dotyczy to przede wszystkim północo-wschodnich obszarów miasta, gdzie zlokalizowane są największe zakłady produkcyjne w mieście. Są to głównie:

- Stora Enso Poland SA oraz Stora Enso Narew Sp. z o.o. - producent celulozy, papieru i tektury oraz opakowań z papieru i tektury,
- ENERGA Elektrownie Ostrołęka SA - producent energii elektrycznej i ciepłej w północnowschodniej Polsce,
- Xella Polska Sp z o.o. Zakład Ytong w Ostrołęce – producent materiałów budowlanych,
- Starglass sp. z o.o. - polsko-fińskie przedsiębiorstwo produkujące szyby termoizolacyjne,
- Pilkington IGP - Oddział w Ostrołęce - producent szyb zespolonych,
- Locroix OPAKOWANIA - producent opakowań drewnianych, kartonowych, plastikowych itp.,
 - Zakład Produkcyjny w Ostrołęce Okręgowej Spółdzielni Mleczarskiej w Piątnicy – firma mleczarska.

Dodatkowo część zakładów znajdują się również w centralnej części miasta. Najbardziej zagrożone hałasem przemysłowym są osiedla: Wojciechowice, Dzieci Polskich, Parkowe i Starosty Kosa, w mniejszym stopniu Osiedle Traugutta i Śródmieście.”

Również w tym wypadku trudno zrozumieć, dlaczego tylko część przedsiębiorców została objęta wyższą stawką podatku od nieruchomości, skoro problem hałasu generowanego w toku działalności gospodarczej dotyczy szerszej grupy podmiotów, prowadzących działalność także w innych obszarach miasta Ostrołęki niż obszar objęty zwiększoną stawką podatku od nieruchomości.

Gmina planowała objąć podwyższoną stawką podatku od nieruchomości tych przedsiębiorców, którzy posiadając obiekty wielkopowierzchniowe przyczyniają się bądź przyczynią się do wystąpienia dużego natężenia ruchu pojazdów ciężarowych,

Zarówno w Uchwale, jak i w uzasadnieniu do projektu Uchwały brak jest bliższego określenia pojęcia „obiekt wielkopowierzchniowy”. W efekcie nie jest możliwe zweryfikowanie, dlaczego określone podmioty zostały objęte wyższą stawką podatku od nieruchomości, a inne nie.

Skutkiem niekonsekwentnego działania gminy:

- wyższą stawką podatku od nieruchomości nie została objęta spółka „Lacroix-Opakowania” sp. z o.o., chociaż podmiot ten prowadzi analogiczną do Spółki działalność i także korzysta z obiektów wielkopowierzchniowych,*
- do obiektów wielkopowierzchniowych nie zostały zaliczone przykładowo obiekty sklepów wielkopowierzchniowych, które generują zwiększony ruch pojazdów ciężarowych (z niezrozumiałych względów gmina postanowiła objąć wyższym podatkiem od nieruchomości wyłącznie działalność przemysłową, a nie usługową, chociaż obie grupy działalności generują znaczny ruch pojazdów ciężarowych na terenie gminy).*

Gmina planowała objąć podwyższoną stawką podatku od nieruchomości tych przedsiębiorców, którzy posiadając obiekty wielkopowierzchniowe przyczyniają się bądź przyczynią się do wystąpienia dużego natężenia ruchu pojazdów ciężarowych, Zarówno w Uchwale, jak i w uzasadnieniu do projektu Uchwały brak jest bliższego określenia pojęcia „obiekt wielkopowierzchniowy”. W efekcie nie jest możliwe zweryfikowanie, dlaczego określone podmioty zostały objęte wyższą stawką podatku od nieruchomości, a inne nie.

Reasumując Skarżąca stwierdziła, iż , z przedstawionych powyżej względów Spółka stoi na stanowisku, że wyznaczenie przez gminę zakresu opodatkowania gruntów oraz budynków i ich części wyższą stawką podatku od nieruchomości zostało dokonane w sposób stronniczy i arbitralny. Kryteria przyjęte przez gminę nie zostały zastosowane względem wszystkich podatników, którzy nawet według dokumentów opracowanych przez gminę, odznaczali się cechami, które uzasadniały objęcie ich wyższą stawką podatkową. W konsekwencji Uchwała pociąga za sobą selektywne uprzywilejowanie tych przedsiębiorców (podatników) którzy mimo, że wpisują się w kryteria uzasadniające objęcie ich wyższą stawką podatku od nieruchomości, zostali

*objęci niższą stawką, o której mowa w § 1 pkt 1 lit. b) oraz pkt 2 lit. c) Uchwały. Dalej Skarżąca wskazuje na naruszenia dot. zaniechania wykonania obowiązków wynikających z prawa UE, niezatwierdzenie programu pomocowego przez Komisję Europejską a także Naruszenie art. 20c u.o.p.o.l., będące konsekwencją nieuznania przedmiotowej uchwały jako programu pomocowego. Podsumowując tą część zarzutów Skarżąca twierdzi, iż *Kwestionowana Uchwała istotnie narusza kryteria różnicowania wysokości podatku od nieruchomości, a także została podjęta z naruszeniem procedury udzielania pomocy publicznej przewidzianej zarówno w przepisach prawa krajowego, jak i w przepisach prawa unijnego.**

Zidentyfikowanie w ramach Uchwały środka pomocy publicznej oznacza, że gmina powinna była zgłosić jej projekt do Komisji Europejskiej i dopiero po uzyskaniu pozytywnego stanowiska tego organu wprowadzić przedmiotowy akt w życie.

Zarówno naruszenie przepisów regulujących procedurę podejmowania aktów prawa miejscowego, jak i naruszenie przepisów prawa materialnego należy zakwalifikować jako istotne naruszenie prawa⁸¹. Uznanie, że zaskarżona Uchwała istotnie narusza prawo, a także zakwalifikowanie jej do grupy aktów prawa miejscowego prowadzi do obowiązku stwierdzenia jej nieważności w całości na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 94 ust. 1 w zw. z art. 101 ust. 4 u.s.g.

Prezentując wyżej wskazane zarzuty przeciw skarżonej uchwale Skarżąca wnosi o :

- **stwierdzenie nieważności Uchwały w całości na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. w zw. z art. 94 ust. 1 w zw. z art. 101 ust. 4 u.s.g.,**
- **przeprowadzenie dowodu uzupełniającego z dokumentu na podstawie art. 106 § 3 p.p.s.a., tj. z:**
 - Uchwały nr 791/LXXXVIII/2023 Rady Miasta Ostrołęki z 26 października 2023 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na terenie miasta Ostrołęki,
 - Projektu uchwały z 10 października 2023 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na terenie miasta Ostrołęki wraz z uzasadnieniem,

- Uchwały nr 656/LXXII/2022 Rady Miasta Ostrołęki z 24 listopada 2022 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na terenie miasta Ostrołęki („Uchwała z 2022 r.”),
- Uchwały nr 631/LXVIII/2022 Rady Miasta Ostrołęki z 29 września 2022 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na terenie miasta Ostrołęki,
- Projektu uchwały z 12 września 2022 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na terenie miasta Ostrołęki wraz z uzasadnieniem,
- Protokołu Nr LXXXVIII/2023 z sesji Rady Miasta Ostrołęki z 26 października 2023 r.
- Protokołu nr LXVIII/2022 z sesji Rady Miasta Ostrołęki z 29 września 2022 r.,
- Uchwały nr 24.370.2022 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z 25 października 2022 r. w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 631/LXVIII/2022 Rady Miasta Ostrołęki z 29 września 2022 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na terenie miasta Ostrołęki,
- Programu ochrony środowiska dla Miasta Ostrołęki na lata 2021-2027 z perspektywą do roku 2030,
- Sprawozdania Zarządu z działalności Okręgowej Spółdzielni Mleczarskiej w Piątnicy za okres 01.01.2022 r. – 31.12.2022 r.,
- wydruku artykułu „Rekord handlu prądem z sąsiadami” ze strony internetowej portalu wysokienapiecie.pl: <https://wysokienapiecie.pl/95978-rekord-handlu-pradem-zsasiadami/>,
- wydruku ze strony internetowej Xella Polska dotyczącego zakresu wykonywanej przez ten podmiot działalności: https://www.xella.pl/pl_PL/o-grupie-xella,
- wydruku ze strony internetowej Lacroix Opakowania dotyczącego zakresu wykonywanej przez ten podmiot działalności: <https://www.lacroix-opakowania.pl/firma/>,
- **zasądzenie na rzecz Skarżącej kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych na podstawie art. 200 w zw. z art. 205 § 2 p.p.s.a.,**
- **zarządzenie połączenia niniejszej skargi do łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia ze skargą na Uchwałę złożoną przez Stora Enso Narew sp. z o.o., na zasadzie art. 111 § 1 p.p.s.a.**

Rada Miasta Ostrołęki po zapoznaniu się z treścią skargi i dokonaniu ponownej analizy skarżonej uchwały stwierdza, że zarzuty wniesione przez Skarżącą są

bezpodstawne a przedstawione przez ww. dowody i uzasadnienie są w ocenie organu niewystarczające do skutecznego zakwestionowania uchwały. Ustosunkowując się więc do ww. zarzutów należy wskazać, jak poniżej.

Uchwalając skarżoną uchwałę Rada Miasta Ostrołęki skorzystała z przysługujących jej uprawnień różnicowania stawek podatku od nieruchomości, określonych w przepisie art. 5 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 poz.70, ze zm.), zwanej dalej u.o.p.o.l. Przepis ten wyraźnie stanowi, iż „przy określaniu wysokości stawek, o których mowa w ust. 1 pkt 1, rada gminy może różnicować ich wysokość dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania, uwzględniając w szczególności lokalizację, rodzaj prowadzonej działalności, rodzaj zabudowy, przeznaczenie i sposób wykorzystywania gruntu”. Natomiast „przy określaniu wysokości stawek, o których mowa w ust. 1 pkt 2, rada gminy może różnicować ich wysokość dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania, uwzględniając w szczególności lokalizację, sposób wykorzystywania, rodzaj zabudowy, stan techniczny oraz wiek budynków”.

Stawki, o których mowa w ww. przepisie są to m.in. stawki przewidziane dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków (ust. 1 pkt 1 lit. a) oraz dla budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz dla budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej (ust. 1 pkt 2 lit. b). Tak więc w § 1 pkt 1 lit a skarżonej uchwały określono stawkę dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków, zlokalizowanych na obszarze, szczegółowo określonym w załączniku do uchwały w **wys. 1,34 zł** od 1m² powierzchni, oraz w § 1 pkt 1 lit b uchwały określono stawkę dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków, zlokalizowanych na obszarze innym niż określony w § 1 pkt 1 lit. a uchwały w **wysokości 0,69 zł** od 1m² powierzchni. Jednocześnie w § 1 pkt 2 lit. b uchwały określono stawkę dla budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, zlokalizowanych na obszarze o którym mowa w § 1 pkt 1 lit. a uchwały w **wysokości 33,10 zł** od 1m² powierzchni użytkowej, oraz w § 1 pkt 2 lit. c uchwały określono stawkę dla budynków lub ich części związanych

z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, zlokalizowanych na obszarze innym, niż określony w § 1 pkt 1 lit a uchwały w wysokości **18,53 zł** od 1m² powierzchni użytkowej. Z treści uchwalonych przepisów jasno więc wynika, iż dokonując zróżnicowania ww. stawek Rada Miasta dokonała tego w oparciu o kryterium przedmiotowe uwzględniając jedynie położenie przedmiotów opodatkowania, co jest zgodne z treścią cytowanych wcześniej przepisów art. 5 ust. 2 i 3 u.o.p.o.l. Szczegółowe określenie obszaru na którym są położone przedmioty opodatkowania objęte stawkami wyższymi znalazło się w załączniku do uchwały. Załącznik zawiera tabelę, składającą się z czterech kolumn, w których znalazły się następujące dane : liczba porządkowa, opis obszaru, nr obrębu geodezyjnego, odwzorowanie graficzne (dla celów poglądowych). Dokonując opisu obszaru (kolumna Nr 2 tabeli z załącznika) wskazano obok nazwy osiedla szczegółowy wykaz poszczególnych numerów działek geodezyjnych, bowiem tylko taki, bardzo szczegółowy sposób określenia ww. obszaru, zdaniem organu nie pozostawiał wątpliwości interpretacyjnych co do tego na jakim faktycznie obszarze obowiązują wskazane w uchwale stawki i w istocie dawał gwarancję prawidłowego wywiązania się potencjalnych podatników tego podatku, będących osobami fizycznymi, prawnymi oraz jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej, a także innymi wymienionymi w ustawie, z ciążących na nich obowiązków podatkowych i jednocześnie pozwalał na prawidłowe ustalenie zobowiązania podatkowego przez organ podatkowy w przypadku podatników będących osobami fizycznymi. Należy bowiem wskazać, iż zgodnie z art. 6 ust. 6 u.o.p.o.l „Osoby fizyczne, (...), są obowiązane złożyć właściwemu organowi podatkowemu informację o nieruchomościach i obiektach budowlanych, sporządzoną na formularzu według ustalonego wzoru, w terminie 14 dni od dnia wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie albo wygaśnięcie obowiązku podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości lub od dnia zaistnienia zdarzenia, o którym mowa w ust. 3. Jednocześnie w myśl art. 6 ust. 7 ww. ustawy Podatek od nieruchomości na rok podatkowy od osób fizycznych, z zastrzeżeniem ust. 11, ustala w drodze decyzji organ podatkowy właściwy ze względu na miejsce położenia przedmiotów opodatkowania. Podatek jest płatny w ratach proporcjonalnych do czasu trwania obowiązku podatkowego, w terminach: do dnia 15 marca, 15 maja, 15 września i 15 listopada roku podatkowego.” Ponadto zgodnie z przepisem art. 6 ust. 9 u.o.p.o.l „Osoby prawne, jednostki organizacyjne oraz spółki niemające osobowości prawnej,

jednostki organizacyjne Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, a także jednostki organizacyjne Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe są obowiązane:

1) składać, w terminie do dnia 31 stycznia, organowi podatkowemu właściwemu ze względu na miejsce położenia przedmiotów opodatkowania, deklaracje na podatek od nieruchomości na dany rok podatkowy, sporządzone na formularzu według ustalonego wzoru, a jeżeli obowiązek podatkowy powstał po tym dniu - w terminie 14 dni od dnia zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku;

2) odpowiednio skorygować deklaracje w razie zaistnienia zdarzenia, o którym mowa w ust. 3, w terminie 14 dni od dnia zaistnienia tego zdarzenia;

3) wpłacać obliczony w deklaracji podatek od nieruchomości - bez wezwania - na rachunek właściwej gminy, w ratach proporcjonalnych do czasu trwania obowiązku podatkowego, w terminie do dnia 15. każdego miesiąca, a za styczeń do dnia 31 stycznia.”

Zarówno wzór informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych jak też wzór deklaracji na podatek od nieruchomości, o których mowa w ww. przepisach art. 6 ust. 6 i art. 6 ust. 9 u.o.p.o.l są określone w wydanym na mocy delegacji ustawowej (art. 6 ust. 13 u.o.p.o.l) rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie wzorów informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracji na podatek od nieruchomości (Dz.U. z 2019r. poz. 1104). Zarówno jeden jak i drugi formularz w stanowiących ich immanentną część załącznikach, zawierających dane co do przedmiotów opodatkowania posiada rubrykę, w której podatnik składający zeznanie musi obligatoryjnie wskazać położenie przedmiotów opodatkowania **tj. adres, w tym dzielnicę oraz nr obrębu i nr działki. Jak więc jasno widać, sposób określenia w załączniku do skarżonej uchwały obszaru na którym obowiązują wyższe stawki podatku od nieruchomości jest w pełni spójny w wyżej wskazanymi przepisami i ułatwia podatnikom wypełnienie ich obowiązków prawnopodatkowych.**

Należy w tym miejscu również z całą mocą podkreślić, iż jedynym prawidłowym urzędowym rejestrem zawierającym dane co do gruntów i budynków, położonych na terenie danej jednostki podziału terytorialnego jest, stosownie do przepisu art. 20 ustawy z dnia 7 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U.2024 poz. 1151, ze zm.) ewidencja gruntów i budynków. Zgodnie z ww. przepisem „Ewidencja gruntów i budynków obejmuje informacje dotyczące:

1) gruntów - ich położenia, granic, powierzchni, rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas bonitacyjnych, oznaczenia ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów, jeżeli zostały założone dla nieruchomości, w skład której wchodzi grunty;

2) budynków - ich położenia, przeznaczenia, funkcji użytkowych i ogólnych danych technicznych;

3) lokali - ich położenia, funkcji użytkowych oraz powierzchni użytkowej.”

Szczegółowy zakres informacji objętych ewidencją gruntów i budynków został określony w wydanym na mocy delegacji ustawowej (art.26 ust. 2 ww. ustawy) rozporządzeniu z dnia 27 lipca 2021 Ministra rozwoju, pracy i technologii w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U.2024 poz. 219, ze zm.) Zgodnie z § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia jednostkę ewidencyjną stanowi obszar gminy, jednostka ewidencyjna dzieli się na obręby ewidencyjne (§6 ust.1) Obręb ewidencyjny w jednostce ewidencyjnej jest oznaczony nazwą i numerem, które są unikalne w jednostce ewidencyjnej, natomiast jak stanowi § 7 ust. 1 ww. rozporządzenia działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu ewidencyjnego, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą granic działek ewidencyjnych.

W związku z powyższym ażeby w sposób precyzyjny i zgodny z ww. przepisami określić położenie jakiegoś terenu należy co najmniej wskazać obręb i działkę ewidencyjną.

W rozpatrywanej sprawie najistotniejszy jest jednak przepis art. 21 ww. ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, który stanowi, iż „Podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków.”

Wymiar podatku od nieruchomości ma ścisły związek ze stawkami tego podatku, które są właśnie określane przez organ stanowiący gminy w formie uchwały. Wymiaru podatku od nieruchomości dokonuje się bowiem przemnażając stawkę podatku przez podstawę opodatkowania. Przy różnicowaniu stawek z zastosowaniem kryterium położenia przedmiotów opodatkowania, a w szczególności przy wyznaczaniu tego położenia organ stanowiący nie tylko powinien lecz wręcz ma obowiązek, zgodnie z dyspozycją

cytowanego wyżej przepisu, uwzględniać zapisy ewidencji gruntów i budynków i stosować determinanty zawarte w tej ewidencji takie jak obręb geodezyjny oraz numer działki, co też właśnie uczyniono w skarżonej uchwale. Należy w tym miejscu wskazać, że inne organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego dokonując w swoich uchwałach różnicowania stawek podatkowych przy zastosowaniu kryterium położenia przedmiotów opodatkowania postępują w sposób podobny jak uczyniła to Rada Miasta Ostrołęki w skarżonej uchwale. Przykładem jest tu uchwała Nr IX/158/IX/2024 Rady Miasta Poznania z dnia 15-10-2024 w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości na 2025 rok, opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 25.10.2024 pod pozycją 8510.

W związku z powyższym całkowicie błędny i niezgodny z prawdą jest zarzut Skarżącej, że *„Wyróżnienie numerów działek, dla których podwyższono stawkę podatku od nieruchomości zostało dokonane według kryterium podmiotowego.(...), (...) uzależnienie stawki podatku od kryterium numeru działki (pozwalającego ściśle powiązać wyższą stawkę z konkretnym podmiotem) manifestuje rzeczywiste motywy stojące za treścią Uchwały, tj. objęcie podwyższoną stawką podatku konkretnych przedsiębiorców. Jest oczywiste, że Rada nie mogła wymienić z nazwy podmiotów, wobec których zamierzała przyjąć podwyższoną stawkę – zamiast tego odwołała się do najprostszego kryterium mistyfikującego jej intencje: do kryterium numeru działki geodezyjnej. Nie ma bowiem lepszego kryterium, które pozwalałoby jednoznacznie sprecyzować przedsiębiorcę działającego na terenie miasta – poza wymienieniem danego podmiotu z nazwy – niż to przyjęte w zaskarżonej Uchwale. Narusza ono tym samym wszelkie konstytucyjne standardy,”*

Zarzut ten jest tym bardziej błędny, że podatek od nieruchomości jest podatkiem majątkowym. Obowiązek podatkowy wiąże się więc z posiadaniem określonego tytułu prawnego do przedmiotów opodatkowania, określonych w uchwale. W związku z powyższym, przy różnicowaniu stawek dla poszczególnych przedmiotów opodatkowania uwzględniwszy ich położenie, co przecież jest całkowicie zgodne z art. 5 ust. 2 i 3 u.o.p.o.l, niezależnie jak w uchwale ten obszar byłby zdefiniowany w szczególności poprzez odwołanie się do mapy, nazw ulic itp., to zawsze nieruchomości na danym obszarze należą do konkretnych osób fizycznych czy prawnych, na których zgodnie z ustawą ciąży obowiązek podatkowy. Więc taki zarzut można postawić w każdym przypadku gdy organ stanowiący zdecyduje się na różnicowanie stawek

w oparciu o położenie. Zarzut ten również nie ma racji bytu chociażby z takiego powodu, iż nieruchomości znajdujące się na obszarze, gdzie mocą skarżonej uchwały podwyższono stawki, mogą być zbywalne, tak więc dzisiaj mogą być w posiadaniu jednego właściciela za chwilę mogą być w posiadaniu innego właściciela, który nie koniecznie powiąże te nieruchomości z działalnością gospodarczą. Taki fakt miał miejsce w stosunku do jednej z działek wymienionych w uchwale w czasie jej obowiązywania, a mimo to nie zdecydowano się na jej wyłączenie ze wskazanego obszaru. Ponadto kilka działek, znajdujących się na ww. obszarze wskazanym w uchwale od samego początku jej obowiązywania do chwili obecnej nie jest związana z żadną działalnością gospodarczą i jest w posiadaniu osób fizycznych, są to np. działki o nr 30334, 30335, 30336, jak też stanowią własność miasta Ostrołęki jak np. działka o nr 30338/1, co też dyskwalifikuje zarzuty Skarżącej jakoby wskazany obszar został wytyczony tylko i wyłącznie pod przedsiębiorców i to konkretnych. O zasadach jakimi kierowała się Rada przy ustaleniu obszaru, na którym obowiązują wyższe stawki podatkowe szerzej w dalszej części niniejszego wywodu.

Zdaniem Skarżącej o podmiotowym a nie przedmiotowym charakterze zróżnicowania stawek podatkowych świadczy również proces legislacyjny skarżonej uchwały, w szczególności stanowiska radnych prezentowane w trakcie obrad sesji Rady Miasta Ostrołęki, na której uchwała była pierwotnie uchwalona. Pierwotnie, bowiem w identycznym kształcie jak skarżona uchwała po raz pierwszy jej projekt był procedowany na sesji w dniu 29 września 2022r. co skutkowało podjęciem uchwały Nr 631/LXVIII/2022 , która to została wyeliminowana z obrotu prawnego wskutek rozstrzygnięcia Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie (o czym w szczególności w dalszej części niniejszego wywodu). Formułując tą część zarzutów Skarżąca stwierdziła : *„Rada, jak wynika z przedstawionych wypowiedzi, zdawała sobie sprawę dla ilu i jakich przedsiębiorców podnosi podatki, a także jaka jest sytuacja finansowa tych przedsiębiorców. Nie sposób uznać, że precyzyjne określenie konkretnych przedsiębiorców i obciążenie ich wyższymi stawkami podatku od nieruchomości z uwagi na prowadzenie określonej działalności gospodarczej i wysokość uzyskiwanych przychodów mieści się w granicach kryteriów przedmiotowych, o których mowa w art. 5 ust. 2 i 3 u.o.p.o.l.* Na dowód Skarżąca zacytowała fragmenty wypowiedzi niektórych radnych. Kończąc tą część wypowiedzi Skarżąca wskazała, iż jej zdaniem *„w orzecznictwie NSA podkreśla się, by oceniając daną regulację prawa miejscowego*

pod kątem tego, czy odpowiada ratio legis ustawy, która zawiera upoważnienie do jej wydania, należy wziąć pod uwagę treść uzasadnienia uchwały, materiałów dokumentujących jej przygotowanie oraz uchwalenie.”

Trudno te argumenty uznać za przekonujące. Poszczególni radni mają prawo do swobody w formułowaniu swoich wypowiedzi w trakcie debaty. To, iż konkretni radni wypowiadali się w taki a nie inny sposób nie świadczy o przekonaniu całej Rady jako organu stanowiącego. Ponieważ skarżona uchwała w zakresie uzasadnienia, treści i celu jest identyczna jak uchwała nr 656/LXXII/2022 podjęta na sesji w dniu 24 listopada 2022r. (zmianie uległa jedynie wysokość stawek oraz zmodyfikowano nr niektórych działek, zgodnie ze stanem faktycznym, wynikającym z ewidencji gruntów i budynków), należy w tym miejscu przytoczyć wypowiedź, którą w imieniu wnioskodawcy i organu przedstawiającego na sesji w dn. 24 listopada 2022r. prezentował Zastępca Skarbnika Miasta Mariusz Plewko, odpowiadając na zapytania i wątpliwości radnych. W szczególności w 4 godzinie 18 minucie sesji pada z ust ww. pracownika organu podatkowego wypowiedź trwająca do 4 godziny 19 minuty, która brzmi „*Otóż uznaliśmy, że ten obszar Wojciechowiec, ten obszar przemysłowy jest tak naprawdę najbardziej zdegradowany i tam te działania są najbardziej zasadne i jakby takie pilne. I też trzeba po prostu proszę Państwa wspomnieć tak, że jeżeli różnicujemy stawki podatkowe w podatku od nieruchomości to możemy to zrobić w oparciu o tak zwane kryterium przedmiotowe, czyli nie możemy odnosić się do konkretnych podmiotów gospodarczych czy konkretnych podmiotów podatkowych a do przedmiotów opodatkowania. Natomiast jeżeli identyfikujemy pewien problem tak jak w tym przypadku, tak? Czyli uznajemy, że w określonych miejscach następuje jakaś większa degradacja infrastruktury miejskiej, czy większe uciążliwości w postaci emisji hałasu, gazu złozonego i tego typu rzeczy, i tutaj stosujemy ten mechanizm fiskalny poprzez zwiększenie stawek podatkowych.*” Wypowiedź ta jest na tyle jasna, że nie wymaga żadnego komentarza, szkoda tylko, że została całkowicie pominięta przez Skarżącą, skoro jej zdaniem „*ocenając daną regulacją prawa miejscowego pod kątem tego, czy odpowiada ratio legis ustawy, która zawiera upoważnienie do jej wydania, należy wziąć pod uwagę treść uzasadnienia uchwały, materiałów dokumentujących jej przygotowanie oraz uchwalenie.*” Jeżeli już jesteśmy przy uzasadnieniu projektu uchwały to Skarżąca stwierdza iż : „*w uzasadnieniu Uchwały wskazano zatem pewne kryteria przedmiotowe. Jednakże analiza podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na terenie miasta Ostrołęka pod kątem kryteriów*

wskazanych w uzasadnieniu Uchwały wskazuje, że nie zostały objęte podwyższoną stawką podatku od nieruchomości wszystkie podmioty odpowiedzialne według Rady za gazy złowonne oraz zwiększony ruch pojazdów ciężarowych, a jedynie wybrane podmioty według numerów działek ewidencyjnych określonych w załączniku do Uchwały. Dalej Skarżąca wymienia szereg podmiotów, które na podstawie jak się wyraziła „innych dokumentów rady” również odpowiadają za emisję gazów złowonnych oraz wzmożony transport na terenie miasta Ostrołęki a nie zostały objęte wyższymi stawkami podatku od nieruchomości.”

Zdaniem organu jest dokładnie odwrotnie. W uzasadnieniu wyraźnie bowiem wskazano, iż „*Przedłożony projekt uchwały zakłada zróżnicowanie stawek podatku od nieruchomości przewidzianych dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków oraz dla budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej a także dla budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zależności od lokalizacji przedmiotów opodatkowania. Uznano bowiem za zasadne wyłączenie z obszaru całego miasta strefy przemysłowej osiedla „Wojciechowice”, w większości zabudowanej obiektami wielkopowierzchniowymi, pełniącymi funkcje przemysłowe lub przeznaczonych pod taką zabudowę i ustaleniu dla tego obszaru maksymalnych, określonych w ww. rozporządzeniu stawek podatkowych. Obiekty, które mają zostać opodatkowane większą stawką podatkową, generują lub w perspektywie będą generowały wokół siebie znacznie większy ruch pojazdów ciężarowych. Ten zwiększony ruch pojazdów o dużych masach całkowitych ma wpływ na szybsze zużywanie się infrastruktury miejskiej, zlokalizowanej w bezpośrednim sąsiedztwie ww. obiektów w postaci nawierzchni dróg a także innej drobnej infrastruktury.*” Podkreślone elementy uzasadnienia jasno wskazują na cel organu a mianowicie zastosowanie wyższych stawek dla gruntów i budynków a więc przedmiotów opodatkowania a nie podmiotów, które je posiadają. W dalszej części uzasadnienia stwierdzono, że : „*Ponadto działalność gospodarcza prowadzona przez zakłady tam funkcjonujące z uwagi na emisję gazów złowonnych, hałasu, dwutlenku węgla oraz innych substancji, jest uciążliwa zarówno dla środowiska jak też dla mieszkańców miasta i osób przejeżdżających przez nasze miasto. Dlatego też za zasadne uznaje się poprzez zwiększenie obciążeń podatkowych , związanych z ww. obiektami, zrekomensowanie miastu nakładów które w perspektywie czasu będą konieczne do*

poniesienia w celu naprawy infrastruktury drogowej oraz łagodzenia skutków degradacji środowiska naturalnego, chociażby poprzez realizację nowych nasadzeń zieleni miejskiej.” Wskazanie w tej części uzasadnienia na zakłady funkcjonujące na obszarze, na którym wprowadza się wyższe stawki podatkowe miało na celu uzasadnienie dlaczego ten a nie inny obszar miasta wybrano, ponadto nie stwierdzono ani jakie są to zakłady ani jaką konkretnie działalność realizują. Trzeba również podkreślić, iż potencjalnie mogą bowiem funkcjonować na tym obszarze zakłady wykorzystujące infrastrukturę w oparciu o umowy cywilnoprawne zawarte z właścicielami. Wówczas to na właścicielach a nie na posiadaczach zależnych ciążyłby obowiązek podatkowy. Stwierdzono również, że : *„Należy bowiem w tym miejscu zaznaczyć, iż obiekty oraz grunty, które będą objęte wyższymi stawkami podatkowymi należą do dużych przedsiębiorców, którzy to przedsiębiorcy osiągają znaczące dochody z prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej, więc zapłata wyższych podatków nie wpłynie w sposób negatywny na ich płynność finansową.”* Takie sformułowanie bynajmniej nie świadczy o zamiarze zastosowania podmiotowego kryterium różnicowania stawek podatkowych, bowiem pierwsza część sformułowania wyraźnie brzmi, iż : *„obiekty oraz grunty, które będą objęte wyższymi stawkami podatkowymi”* a więc przesądza o zastosowaniu tu kryterium przedmiotowego. Takie sformułowanie zawarte w uzasadnieniu uchwały ma natomiast na celu poinformowanie organu stanowiącego przez wnioskodawcę projektu uchwały o dokonaniu analizy możliwości jej późniejszej realizacji. W przypadku uchwał określających wysokość stawek podatkowych, które to stawki w sposób bezpośredni przekładają się na wysokość podatku do zapłaty przez podatników, nie da się tego zrobić bez oceny możliwości płatniczych tychże. Odnosząc się do części zarzutu Skarżącej, *” że nie zostały objęte podwyższoną stawką podatku od nieruchomości wszystkie podmioty odpowiedzialne według Rady za gazy złowonne oraz zwiększony ruch pojazdów ciężarowych, a jedynie wybrane podmioty”*, należy wyraźnie wskazać, że wyznaczenie części osiedla Wojciechowice jako obszaru, na którym będą obowiązywać wyższe stawki podatku od nieruchomości jest wprost powiązane ze szczególną intensyfikacją przedmiotów opodatkowania w postaci gruntów i budynków wielkopowierzchniowych już istniejących a także terenów pod przyszłe obiekty które są lub w perspektywie będą związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, generujących liczne uciążliwości w postaci emisji gazów złowonnych, hałasu przemysłowego, ruchu ciężkich pojazdów itp. Z uwagi na istnienie ww. przedmiotów opodatkowania w takiej skali obszar ten jest głównym źródłem ww. uciążliwości, które nie tylko pogłębiają degradację terenu, na

którym te przedmioty się bezpośrednio znajdują ale także wpływają na jakość życia mieszkańców całego miasta, wszystkich jego dzielnic. Dlatego też uznano, iż obciążenie ww. przedmiotów opodatkowania na tym obszarze wyższymi stawkami podatku będzie sprawiedliwe i adekwatne do skali negatywnych skutków, wiążących się z ich oddziaływaniem na całe miasto. Należy tu wskazać, że na terenie miasta nie ma drugiego takiego obszaru gdzie występowałoby takie skomasowanie przedmiotów opodatkowania, związanych z działalnością gospodarczą. Zakreślając wskazany obszar organ czerpał wiedzę m.in. z Programu Rewitalizacji dla Miasta Ostrołęki na lata 2017-2023, przyjętego uchwałą Nr 355/L/2017 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 27 lipca 2017r., zamieszczonego w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Ostrołęki pod adresem: <https://bip.um.ostroleka.pl/artukul/152/3675/program-rewitalizacji-dla-miasta-ostroleki-na-lata-2017-2023-przyjety> . Zapisy tego programu, są jedynym miarodajnym źródłem mówiącym o obszarach zdegradowanych i zawierających szczegółowe opisy przyczyn tej degradacji. Wg tego opracowania osiedle Wojciechowice, czyli osiedle, na którym znajduje się sporny obszar określony w uchwale, stanowi największy na terenie miasta Ostrołęki obszar zdegradowany biorąc pod uwagę powierzchnię oraz liczbę mierników wskaźnikowych w delimitacji tj. 9 na 15 możliwych (tabela 18 na 56 str. opracowania), gdzie występuje pilna potrzeba rewitalizacji. W pogłębionej diagnozie obszaru rewitalizacji dot. ww. osiedla zawartej na str. 71 i 72 ww. opracowania zawarto stwierdzenia : „*W sferze środowiskowej należy zwrócić uwagę na odpady wytwarzane przez zakłady funkcjonujące na jego terenie. Są to odpady głównie przemysłowe – przede wszystkim popioły i żużel z elektrowni, stanowiące ponad 90% ogólnej ilości gromadzonych odpadów w rejonie miasta. Duże ilości odpadów wytwarzają również zakłady celulozowo - papiernicze (kora drzewna), i zakład produkcji betonu komórkowego. Odpady z elektrowni zbierane są na składowisku „Łęg” znajdującym się na prawym brzegu Narwi. Jest to największe składowisko w rejonie miasta, powstałe po zamknięciu dawnych pocegielnianych składowisk w dzielnicy Wojciechowice.” Korę drzewną spala się na terenie samych zakładów celulozowo – papierniczych, podobnie – na terenie zakładu – utylizuje się odpady z produkcji betonu komórkowego.*” Ww. sformułowania w sposób bezsporny potwierdzają, że największym źródłem uciążliwości dla środowiska (90% !!!! ogólnej ilości gromadzonych odpadów w rejonie miasta) jest teren przemysłowy osiedla Wojciechowice, a więc ten sam teren gdzie ustalono wyższe stawki podatku od nieruchomości. Dane te również dowodzą, że skala negatywnych zjawisk, których źródłem jest sporny obszar w związku z

działalnością i wielkością zakładów na nim funkcjonujących nie da się porównać do skali zjawisk dotyczących innych obszarów miasta na których funkcjonują inne podmioty gospodarcze. Owszem, na terenie miasta są inne tereny zabudowane infrastrukturą przemysłową, której istnienie wiąże się również z pewnymi uciążliwościami dla środowiska ale stanowią one tzw. „samotne wyspy”, gdzie intensyfikacja tego typu zabudowy, związana przede wszystkim z wielkością podmiotów z niej korzystających, ma się nijak do obszaru, o którym mowa w uchwale, a zatem ich oddziaływanie na środowisko również ma się nijak do oddziaływania obiektów, zlokalizowanych na obszarze wymienionym w uchwale. Zatem należy odrzucić kolejny zarzut Skarżącej, że uchwała narusza konstytucyjną zasadę równego traktowania stron, znajdujących się w tożsamej sytuacji. Ta sytuacja nie jest bowiem tożsama. Dalej w ww. analizie można przeczytać, iż : „Przemysłowy charakter osiedla, a także pewne oddalenie osiedla od centrum jak również zlokalizowanie na jego obszarze znacznej liczby mieszkań komunalnych i socjalnych spowodowało, że obecnie Wojciechowice postrzegane są jako obszar zdewastowany, zaniedbany i mało atrakcyjny. (...) Należy także wspomnieć o tym, że wszystkie tereny zieleni na podobszarze są zdegradowane, dlatego ważne jest, by zapewnić mieszkańcom przestrzeń wspólną, która stanie się miejscem rekreacji i odpoczynku. Ponadto na terenie Wojciechowic występuje wyższa od średniej dla miasta (1012,8 m²) powierzchnia pustostanów (2824 m²).” Świadczy to o poziomie degradacji terenu, który jest wynikiem w dużej mierze przemysłowym charakterem osiedla.

Mimo, iż skarżona uchwała była podjęta w okresie kiedy obowiązywało ww. opracowanie, jej sens potwierdza również aktualna diagnoza delimitacyjna do „Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Ostrołęki na lata 2024-2034, znajdująca się w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Ostrołęki pod adresem: <https://bip.um.ostroleka.pl/artukul/152/16172/konsultacje-spoeczne-projektu-uchwaly-w-sprawie-wyznaczenia-obszaru-zdegradowanego-i-obszaru-rewitalizacji-miasta-ostroleka> gdzie w wyniku badań uznano, iż największy obszar zdegradowany na terenie miasta Ostrołęki występuje na terenie osiedla Wojciechowice (17,7% z 28,7% całego obszaru zdegradowanego na terenie miasta Ostrołęki) – tabela 30 na str. 56 opracowania. Świadczy to tylko o tym, iż ww. przemysłowy charakter obszaru i wszystkie niekorzystne czynniki z tym związane, dalej w sposób bezpośredni wpływają na poziom degradacji osiedla.

Skarżąca formułuje również następujący zarzut : *Ponadto, w Uchwale brakuje jakiegokolwiek uzasadnienia, jakie natężenie ruchu pojazdów ciężarowych, ewentualnie*

skala emisji zanieczyszczeń wystąpiła na terenie strefy przemysłowej, dla której podwyższono stawki podatku, aby uzasadniało to objęcie tego obszaru odmiennymi regulacjami. Brak tego typu informacji w Uchwale powoduje, że nie możliwym jest zweryfikowanie czy przyjmując kwestionowany akt prawa miejscowego Gmina zachowała spójność i proporcjonalność kwestionowanej regulacji. Bez zidentyfikowania cechy relewantnej, która odróżnia sytuację poszczególnych podatników – w tym wypadku poziomu emisji/natężenia ruchu, który uzasadniał zaliczenie podatnika do kategorii objętej wyższą stawką podatku od nieruchomości – nie sposób ustalić, dlaczego tylko określona grupa podatników zlokalizowana w określonej części Gminy (jak: podmioty wymienione w pkt 5.6.2.3. poniżej) została potraktowana odmiennie poprzez objęcie wyższą stawką podatku od nieruchomości. Przypadki podmiotów potraktowanych odmiennie w Uchwale wskazano w pkt 5.6.2.4 dotyczącym zanieczyszczenia środowiska, pkt 5.6.2.5. dotyczącym emitowania hałasu oraz pkt 5.6.2.6 dotyczącym zwiększenia natężenia ruchu. Odnosząc się do tego zarzutu należy wskazać, iż przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, zarówno wnioskodawca i autor opracowania projektu, tj. Prezydent Miasta Ostrołęki jak też organ stanowiący jakim jest Rada Miasta Ostrołęki jako podmioty na co dzień realizujące zadania własne jednostki samorządu terytorialnego mają wiedzę z urzędu o problemach występujących na terenie naszego miasta, a także gdzie i jaka na terenie miasta występuje zabudowa. Wiedza ta wynika z wydawanych aktów administracyjnych, prowadzonych rejestrów i ewidencji, chociażby ewidencji gruntów i budynków, wysokości nakładów, które są przeznaczane na naprawę infrastruktury drogowej ale także z rozmów z mieszkańcami, wreszcie z tego co się czuje w powietrzu na terenie całego miasta. Z tych właśnie źródeł pochodzi wiedza, że głównie ze wskazanego w uchwale obszaru następuje największa przemysłowa emisja CO₂, czy uciążliwych zapachów w postaci merkaptanów oraz hałasu przemysłowego. W związku z tym ww. podmioty nie musiały prowadzić żadnych dodatkowych analiz ażeby prawidłowo zidentyfikować obszar wywołujący najbardziej negatywny wpływ na środowisko. O ile jednak ww. emisje CO₂ i gazów złownych oraz hałasu przemysłowego, mimo, iż ich źródłem jest teren wyznaczony w uchwale, przenoszą się na teren całego miasta, o tyle negatywne skutki ruchu ciężkich pojazdów samochodowych oddziałują negatywnie na infrastrukturę drogową znajdującą się w bezpośrednim sąsiedztwie obiektów, znajdujących się na spornym obszarze. Natężenie ruchu ww. pojazdów jest ściśle związane z poziomem emisji hałasu komunikacyjnego i tu wnioski organu co do tego, iż teren Osiedla Wojciechowice jest obszarem najbardziej

narażonym na negatywne skutki tego natężenia ruchu, również zostały potwierdzone w ww. diagnozie delimitacyjnej do „Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Ostrołęki na lata 2024-2034”, znajdującej się w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miasta Ostrołęki pod adresem: <https://bip.um.ostroleka.pl/arttykul/152/16172/konsultacje-spoleczne-projektu-uchwaly-w-sprawie-wyznaczenia-obszaru-zdegradowanego-i-obszaru-rewitalizacji-miasta-ostroleka> a ściślej rzecz biorąc w badaniu udziału budynków mieszkalnych, zlokalizowanych w strefach zagrożenia hałasem drogowym i kolejowym w stosunku do ogólnej ilości liczby budynków mieszkalnych w mieście Ostrołęka. W szczególności na str. 34 ww. opracowania stwierdzono: „*Analizując wartości wskaźnika, najwyższy procentowy udział budynków mieszkalnych, znajdujących się w strefie zagrożenia hałasem komunikacyjnym dotyczy osiedla Wojciechowice (35,3%), osiedla Traugutta (22,9%), osiedla Stacja (18,9%), osiedla Leśna (14,9%) i osiedla Parkowego (14,5%).*” Badania te jednoznacznie wskazują, że największe natężenie hałasu komunikacyjnego a co za tym idzie największe natężenie ruchu jest na osiedlu Wojciechowice. O tym jak uciążliwa jest np. emisja gazów złośliwych z terenu, o którym mowa w uchwale świadczą również liczne doniesienia w lokalnych mediach elektronicznych. Należy tu w szczególności wskazać:

- 1) „**Nieprzyjemny zapach w Ostrołęce. Co było jego przyczyną?**” – opubl. portal „Ostrołęka nasze miasto” w dn. 25 lipca 2022r. redaktor Beata Dzwonkowska, link do artykułu: <https://ostroleka.naszemiasto.pl/nieprzyjemny-zapach-w-ostrolece-co-bylo-jego-przyczyna/ar/c1-8923021>

W artykule napisano m.in.: „*Mieszkańcy Ostrołęki odczuwali wzmożony nieprzyjemny zapach. Najpierw odczuwalny był w poniedziałek 18.07.2022 wieczorem, a następnie był odczuwalny na terenie miasta w środę 20.07.2022.*

Zapachy, jak się dowiedzieliśmy, pochodziły z zakładu Stora Enso. Dlaczego? Otrzymaliśmy odpowiedź od Daniela Andrzejaka, [prezes zarządu](#) Stora Enso Narew Sp. z o.o: Informujemy, że przyczyną uciążliwych w ostatnim czasie zapachów mogła być następująca kwestia:

W dniu 13.07.2022 przystąpiono do uruchamiania instalacji CNCG – system kolekcjonowania i spalania stężonych gazów złośliwych (inwestycja rozpoczęta w roku 2021. W wyniku realizacji przedsięwzięcia system ten zostanie zmodernizowany, dzięki czemu obniżona zostanie emisja zredukowanych związków siarki, będących główną przyczyną uciążliwości zapachowej zakładu.

Instalację uruchomiono w celu sprawdzenia jej działania i przygotowania do kontroli stosownych Urzędów.”

- 2) **„W Ostrołęce śmierdzi. Cierpliwość mieszkańców też ma swoje granice”** – opubl. portal „eOstrołęka” w dn. 12 sierpnia 2022r. redaktor Michał Kowalczyk, link do artykułu: <https://www.eostroleka.pl/w-ostrolece-smierdzi-cierpliwosc-mieszkancow-tez-ma-swoje-granice,art97884.html>

W artykule napisano m.in. : „W ostatnim czasie nasiliły się uciążliwości związane ze smrodem w mieście. O tym, że cierpliwość mieszkańców ma swoje granice, można przekonać się właśnie w takim czasie. Pytanie, czy zwykle "bardzo przepraszamy" jeszcze wystarcza, czy może czas pokazać to nie mową, ale uczynkiem.

- Czy wiecie może, co tak strasznie śmierdzi? Już kolejny wieczór, jak okna się nie da otworzyć. Na osiedlu Parkowym strasznie cuchnie - to tylko jedno ze zgłoszeń od naszej czytelniczki, jakie otrzymywaliśmy w ostatnich dniach.

Rzeczywiście, nawet dla najbardziej wytrwałych mieszkańców, przyzwyczajonych zapewne do przykrych zapachów, smród był nie do wytrzymania. De facto przyznała się do tego firma Stora Enso, testująca nowe rozwiązanie mające zniwelować odór. Jednak w okresie testów występuje - jak to nazwano - "okresowe zwiększenie uciążliwości zapachowej". Jak widać, nawet najbardziej śmierdzący temat można ubrać w ładne słowa. Kiedy w 2019 roku zorganizowano spotkanie w Stora Enso, m.in. z samorządowcami, przedstawiciele firmy zapewniali, że śmierdzące substancje, które pojawiają się w powietrzu za sprawą zakładu na os. Wojciechowice, nie są szkodliwe. Jednocześnie jeden z przedstawicieli firmy przyznał szczerze, że polskie państwo nie określiło metody mierzalności smrodu (nazwanego "złowonnymi"). - Są uciążliwe zapachowo, ale nie są niebezpieczne - mówił.”

- 3) **„Piątkowy smród w Ostrołęce to wynik awarii w Stora Enso Poland”** opubl. portal „Moja Ostrołęka” w dn. 17 grudnia 2022, link do artykułu: <https://www.moja-ostroleka.pl/art/1671272749/piatkowy-smrod-w-ostrolece-to-wynik-awarii-w-stora-enso-poland>

W artykule napisano m.in. : „Potężny smród w Ostrołęce w piątkowe popołudnie to wynik usterki w zakładzie Stora Enso Poland. Przez dwie godziny w kotle sodowym nie spalano gazów CNCG, co skutkowało przykrymi dla mieszkańców odczuciami zapachowymi.

O brzydkim zapachu na ostrołęckich osiedlach poinformowali nas w piątek czytelnicy. Smród był tak silny, że niektórym chciało się wymiotować. Poprzednie takie zdarzenie miało miejsce miesiąc wcześniej i było spowodowane problemami w zakładzie Stora Enso Poland. W piątek doszło do kolejnej awarii.

- Wystąpiła dwugodzinna przerwa w spalaniu gazów CNCG, która była przyczyną brzydkiego zapachu. Usterka dotyczyła systemu ogrzewania przeciwwymarzaniowego separatora skroplin, co spowodowało aktywację blokad i uniemożliwienie spalania gazów zarówno w kotle sodowym, jak i pochodni. Awaria została już usunięta, a dodatkowo zleciliśmy przegląd pozostałych instalacji przeciwwymarzaniowych, celem wyeliminowania podobnej sytuacji w przyszłości - poinformowała nas Karolina Szapiro ze Stora Enso Poland."

- 4) **„Smród w Ostrołęce. Stora Enso przeprasza mieszkańców i tłumaczy co się stało. 21.02.2023”** – opubl. portal „Tygodnik Ostrołęcki” w dn. 21 lutego 2023r. redaktor Piotr Ossowski, link do artykułu: <https://to.com.pl/smrod-w-ostrolece-stora-enso-przeprasza-mieszkancow-i-tlumaczy-co-sie-stalo-21022023/ar/c1-17308153>

W artykule napisano m.in.: „ W niedzielę w całym mieście znów strasznie śmierdziało. Tego zapachu nie da się z niczym pomylić – skarżyła się nam czytelniczka, która skontaktowała się z redakcją.

Chodzi oczywiście o charakterystyczny smród z zakładu Stora Enso. Spytałismy w firmie czy w niedzielę 19 lutego 2023 stało się coś wyjątkowego, co rzeczywiście mogło spowodować zwiększenie uciążliwości zapachowych ostrołęckiej fabryki papieru.

Okazuje się, że tak.

- [W niedzielę 19 lutego], ok. godziny 7.00 doszło do odstawienia kotła sodowego. Spowodowało to przerwę w działaniu instalacji CNCG (neutralizującej gazy złowonne), trwającą ok. 20 minut. Przed godziną 7.30 uruchomiono tzw. flarę i spalanie przebiegało normalnie bez zakłóceń. Była to sytuacja losowa; bardzo przepraszamy mieszkańców za wszelkie niedogodności – poinformowała nas Karolina Szapiro ze Stora Enso."

Ww. publikacje nie tylko świadczą o tym, że uciążliwy zapach pochodzi z terenu, o którym mowa w uchwale, ale, że jest uciążliwy dla całego miasta a nie tylko terenu, z którego pochodzi. W kontekście chociażby tych doniesień twierdzenie przez Skarżącą,

że ww. jest pokrzywdzona wyższymi stawkami podatku, bowiem w mieście znajdują się też inne zakłady, które oprócz niej emitują gazy złownonne, czyli są w takiej samej sytuacji jak ww. a nie zostały tymi wyższymi stawkami objęte, jest nieuzasadnione.

Podobnie jest też z innymi uciążliwościami. Przecież logicznym jest, że emisja CO₂ z olbrzymich kominów przemysłowych, które znajdują się na obszarze objętym wyższymi stawkami podatkowymi, nie oddziałuje negatywnie tylko na teren, na którym te obiekty się znajdują ale również na całe terytorium miasta, lub nawet poza nie wykracza.

Będąc przy tych rozważaniach trzeba również wskazać, że przepisy art. 5 ust. 2 i 3 u.o.p.o.l przy różnicowaniu stawek podatku od nieruchomości z uwagi na położenie przedmiotów opodatkowania nie nakładają na radę obowiązku posiadania specjalnych dokumentów, opracowań itp.. W tym zakresie rada ma więc pełną autonomię jeśli chodzi o wyznaczanie tego położenia i o dobór przesłanek jakimi się przy tym kieruje. Chociażby z tych względów oparcie się na przesłankach, które były opisane powyżej jest w ocenie strony przeciwnej wystarczające i całkowicie zgodne z prawem.

Kończąc tą część odniesień do zarzutów Skarżącej należy stwierdzić, iż o tym, że celem uchwały było zróżnicowanie stawek podatkowych w oparciu o kryterium przedmiotowe a nie podmiotowe świadczy też fakt, że część nieruchomości podatników posiadających nieruchomości na spornym obszarze, posiada również swoje nieruchomości w innych częściach miasta, ale nie w obszarze o takiej intensyfikacji tego typu zabudowy. Tereny te jednak nie zostały objęte wyższymi stawkami. Gdyby było tak, jak twierdzi Skarżąca i ukrytą intencją organu było obciążenie wyższymi podatkami tylko wybranych podatników, tereny te również objęto by obszarem o wyższych stawkach. Ponadto do obszaru, na którym wprowadzono wyższe stawki z uwagi na intensywność obiektów powodujących uciążliwości dla środowiska zaliczono teren, na którym znajduje się miejska stacja segregacji odpadów komunalnych, której działalność realizowana jest przez miejską spółkę komunalną ze 100% udziałem miasta. Gdyby więc celem organu było obciążenie tylko konkretnych przedsiębiorców i w ten sposób osiągnięcie tylko i wyłącznie dochodu z wyższych podatków od wybranych podmiotów, na pewno nie uczyniłby takiego zabiegu, gdyż od ww. przedmiotów opodatkowania, przeznaczonych w całości na realizację zadań własnych miasta, de facto to miasto samo sobie płaci zwiększony podatek, bowiem jego wysokość jest przez spółkę przerzucana na miasto jako element wynagrodzenia w ramach podpisanej umowy wykonawczej.

Dużą część skargi Skarżąca poświęciła zarzutom jakoby skarżona uchwała była programem pomocowym kreującym pomoc publiczną i jako taka nie została poddana właściwym procedurom notyfikacyjnym. Wywód Skarżącej w tym zakresie jest bardzo długi, lecz prezentowane wnioski w ocenie organu są całkowicie chybione. Przy tym Skarżąca podważa opinię wydaną w sprawie projektu ww. uchwały jedynej na terytorium naszego kraju organu właściwego w sprawach pomocy publicznej jakim jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Odnosząc się do tej części zarzutów Skarżącej należy stwierdzić, że istota sporu sprowadza się do oceny czy skarżona uchwała w zakresie w jakim różnicuje wysokość stawek przewidzianych dla gruntów i budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej dokonuje tego w sposób selektywny tj. czy uprzywilejowuje określonego przedsiębiorcę lub grupę przedsiębiorców. Jest to bowiem warunek sine qua non ażeby w ogóle mówić o wystąpieniu pomocy publicznej. Wg stanowiska organu, potwierdzonym przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, skarżona uchwała nie jest programem pomocowym mimo, iż zakłada zróżnicowanie stawek podatku od nieruchomości dla budynków i gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. W przedmiotowej uchwale nie mamy bowiem do czynienia z pomocą publiczną gdyż celem zróżnicowania stawek podatkowych nie jest udzielenie pomocy konkretnym przedsiębiorcom, czy też wspieranie konkretnych rodzajów działalności gospodarczej. Nie ma więc tu spełnionego warunku selektywności pomocy. Przedmiotowa uchwała przewiduje zróżnicowanie stawek podatku od nieruchomości dla budynków i gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej przy zastosowaniu jedynie kryterium położenia tych przedmiotów opodatkowania bez względu na rodzaj działalności. Należy też wskazać, iż zakreślony w uchwale obszar przewiduje podwyższenie a nie obniżenie stawek w stosunku, do tych, które obowiązują na przeważającym obszarze miasta i obejmuje przedmioty opodatkowania związane z co najmniej kilkoma branżami działalności gospodarczej, w tym również w sferze usług komunalnych, a także przedmioty opodatkowania, które obecnie nie są związane z żadną działalnością gospodarczą ale w perspektywie czasu pod taką działalność mogą być przeznaczone. W związku z tym przedmiotowa uchwała ani nie stawia w pozycji uprzywilejowanej konkretnych branż czy też podmiotów gospodarczych ani też ich nie deprecjonuje, co zdaniem organu przesądza, iż nie jest programem pomocowym. Należy wskazać, iż Uchwała o identycznej treści została po raz pierwszy uchwalona przez Radę Miasta Ostrołęki w dniu 29 września 2022 r. pod numerem 631/LXVIII/2022

i opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego pod poz. 10607 w dniu 12.10.2022 r. Jednakże Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie, w swoim rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 25-10-2022 r. stwierdziła jej nieważność z uwagi na naruszenie przepisów ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej poprzez niedopełnienie obowiązku zgłoszenia projektu przedmiotowej uchwały Prezesowi UOKiK-u na podstawie art. 7 ust. 3 ww. ustawy jako projektu programu pomocowego. Wówczas to Prezydent Miasta Ostrołęki pismem przesłanym drogą elektroniczną Nr FBPO. 3222.160. 2022 z dnia 27 października 2022 r. zwrócił się do Prezesa UOKiK-u z prośbą o opinię dołączając projekt skarżonej uchwały wraz z jej uzasadnieniem i wszystkimi załącznikami oraz z prezentowanym powyżej stanowiskiem. Również drogą elektroniczną w dniu 02.11.2022r. Prezes UOKiK-u udzielił odpowiedzi, iż nie zgłasza zastrzeżeń do przesłanego projektu uchwały. Wówczas Rada Miasta Ostrołęki w dniu 24 listopada 2022 r. podjęła uchwałę ponownie (uchwała nr 656/LXXII/2022) Po ponownym uchwaleniu uchwały z dołączoną opinią Prezesa UOKiK-u. Regionalna Izba Obrachunkowa nie wniosła żadnych zastrzeżeń. Podobnie było z zaskarżoną uchwałą, była ona przedmiotem badania przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Warszawie, która tym razem nie wniosła do niej żadnych zastrzeżeń. Opinia Prezesa UOKiK-u, mimo, iż odnosi się do projektu uchwały z 2022 r. zachowuje swoją aktualność w stosunku skarżonej uchwały i potwierdza w tym zakresie stanowisko prezentowane przez wnioskodawcę i autora projektu skarżonej uchwały, iż uchwała ta nie jest programem pomocowym i co za tym idzie nie podlega żadnym procedurom notyfikacyjnym.

Mając na uwadze powyższe okoliczności faktyczne i prawne Rada Miasta Ostrołęki wnosi jak na wstępie.

W załączeniu

1. Odpis odpowiedzi na skargę dla Skarżącej
2. Skarga Stora Enso Narew Sp. z o.o.
Aleja Wojska Polskiego 21
reprezentowana przez
Martę Smolorz-Mikułę adwokata,
nr wpisu KAT/Adw/1981
3. Programu Rewitalizacji dla Miasta Ostrołęki na lata 2017-2023
4. Diagnoza delimitacyjna do „Gminnego Programu
Rewitalizacji Miasta Ostrołęki na lata 2024-2034”