



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

Bydgoszcz, dnia 4 listopada 2022 r.

Poz. 5627

UCHWAŁA Nr XXIX/71/2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W BYDGOSZCZY

z dnia 26 października 2022 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr LV/1105/2022 Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią z dnia 29 września 2022 r. w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości w ramach pomocy regionalnej na tworzenie nowych miejsc pracy związanych z nową inwestycją.

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668), art. 7 ust. 3 oraz art. 20b ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1452 z późn. zm.) w związku z § 3 pkt 9-11 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2015 r. w sprawie warunków udzielania zwolnień z podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną, pomoc na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, pomoc na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną, pomoc na infrastrukturę lokalną, pomoc na rzecz regionalnych portów lotniczych oraz pomoc na rzecz portów (Dz. U. z 2022 r. poz. 1387), art. 233 § 1 i § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.) oraz § 6 i § 29 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwala, co następuje:

stwierdza nieważność uchwały Nr LV/1105/2022 Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią z dnia 29 września 2022 r. w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości w ramach pomocy regionalnej na tworzenie nowych miejsc pracy związanych z nową inwestycją.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Nakle nad Notecią podjęła w dniu 29 września 2022 r. uchwałę Nr LV/1105/2022 w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości w ramach pomocy regionalnej na tworzenie nowych miejsc pracy związanych z nową inwestycją. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy w dniu 4 października 2022 r. i była przedmiotem badania nadzorczego na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 26 października 2022 r.

Wstępne badanie uchwały wskazało na:

1. naruszenie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1452 z późn. zm.) poprzez zawarcie w uchwale niżej wymienionych uregulowań:
 - § 6 ust. 1 o treści „Zwolnienia nie stosuje się do przedsiębiorców, którzy zalegają z zapłatą zobowiązań z tytułu podatków i opłat lokalnych wobec budżetu Gminy Nakło nad Notecią”,
 - § 7 ust. 2 poprzez zobowiązanie małych i średnich przedsiębiorców do składania informacji o wysokości zatrudnienia przez okres 5 lat od dnia otrzymania pomocy, mimo że okres utrzymania zwiększonego zatrudnienia może zakończyć się wcześniej, zgodnie z § 7 ust. 3 uchwały,
2. naruszenie art. 20b ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych w związku z § 3 pkt 9-11 rozporządzenia z dnia 9 stycznia 2015 r. w sprawie warunków udzielania zwolnień z podatku

od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną, pomoc na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, pomoc na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną, pomoc na infrastrukturę lokalną, pomoc na rzecz regionalnych portów lotniczych oraz pomoc na rzecz portów (Dz. U. z 2022 r. poz. 1387) poprzez błędne odwołanie w § 1 badanej uchwały do § 3 pkt 9 ww. rozporządzenia oraz użycie wyrażenia „nowa inwestycja”, które nie zostało zdefiniowane w obowiązujących przepisach,

3. naruszenie art. 233 § 1 i § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 z późn. zm.), poprzez wprowadzenie w załącznikach Nr 3, 4, 5, 6 i 8 zapisu o treści „Oświadczam, że jest mi znana treść art. 233 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.) o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań”.
4. zastosowanie pojęcia niedookreślonego w § 6 ust. 2 pkt 4 uchwały o treści „Zwolnieniu z podatku od nieruchomości na mocy § 1 ust. 1 uchwały nie podlegają inwestycje energetyczne”,
5. treść załącznika Nr 7 pt. „Informacja o innej pomocy publicznej ze środków publicznych otrzymanych na daną inwestycję lub utworzenie nowych miejsc pracy” nieadekwatną do tytułu załącznika,
6. dołączenie do uchwały załącznika Nr 9, nieokreślonego w treści uchwały.

Na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Mając na uwadze treść art. 15zxx ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568), a także § 4 zarządzenia Nr 4/2020 Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy z dnia 2 kwietnia 2020 r. w sprawie obradowania w zdalnym trybie Kolegium i Składów Orzekających Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, zmienionego zarządzeniem Nr 7/2021 z dnia 27 maja 2021 r., Burmistrz Nakła nad Notecią – Pan Sławomir Napierała oraz Przewodniczący Rady Miejskiej w Nakle nad Notecią – Pan Paweł Wiśniewski, pismem z dnia 18 października 2022 r. znak RIO-KA-4010-XXIX-4/2022 zostali zawiadomieni o terminie posiedzenia Kolegium oraz poinstruowani o przysługującym prawie do złożenia pisemnych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie, a także o możliwości zdalnego uczestnictwa w posiedzeniu Kolegium. Władze Gminy nie skorzystały z powyższych uprawnień.

Rozpatrując sprawę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy zważyło, co następuje.

Ad 1

Uchwałą, uzależniając w § 6 ust. 1 udzielnie zwolnienia od braku zaległości podatkowych wobec Gminy, w sposób jednoznaczny odwołuje się do cech podatnika. W tym więc zakresie, zwolnienie ustanowione uchwałą ma charakter podmiotowy i pozostaje w sprzeczności z art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zgodnie z którym rada gminy w drodze uchwały może wprowadzić inne zwolnienia przedmiotowe niż określone w art. 7 ust. 1 ww. ustawy oraz w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw.

Ponadto, w uchwale odmiennie uregulowano warunki udzielania ulgi dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw od dużych przedsiębiorstw. Zapis § 7 ust. 2 uchwały powoduje, że w niektórych przypadkach małe/średnie przedsiębiorstwo będzie zobowiązane do składania informacji o zatrudnieniu po upływie okresu utrzymania zwiększonego stanu zatrudnienia. Zgodnie z § 5 uchwały zwolnienie przysługuje nie dłużej niż 3 lata. Wedle brzmienia § 14 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2015 r. pomocy udziela się od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym rozpoczęto prace nad inwestycją - w odniesieniu do przedmiotów opodatkowania objętych obowiązkiem podatkowym w dniu dokonania zgłoszenia lub od dnia powstania obowiązku podatkowego, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych - w odniesieniu do przedmiotów opodatkowania, od których obowiązek podatkowy powstał po dniu dokonania zgłoszenia. W przypadku MŚP, gdzie z § 7 ust. 3 uchwały wynika, że nową inwestycją lub zwiększenie zatrudnienia należy utrzymać przez okres 3 lat od dnia zakończenia inwestycji, może wystąpić sytuacja, gdy okres utrzymania inwestycji lub zatrudnienia upłynie przed okresem 5 lat od dnia otrzymania pomocy. Spowoduje to, że zobowiązanie do dalszego przedstawiania informacji o wysokości zatrudnienia będzie nieuzasadnione i naruszające zasadę proporcjonalności w nakładaniu obowiązków sprawozdawczych na podatnika w ramach określania zasad wprowadzania zwolnień podatkowych na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy.

Należy również zwrócić uwagę, że określenie odmiennych momentów początkowych dla obliczania okresów obowiązków podatników (dzień otrzymania pomocy lub dzień zakończenia inwestycji) może stwarzać trudności w wykonywaniu uchwały.

Ad 2

Odwołując się w § 1 badanej uchwały do § 3 pkt 9 ww. rozporządzenia, uchwała posługuje się jednocześnie wielokrotnie, w tym także w tytule, wyrażeniem „nowa inwestycja”, które nie zostało zdefiniowane w obowiązujących przepisach. Rozporządzenie posługuje się pojęciem „inwestycji początkowej”, zdefiniowanym dla celów udzielania pomocy regionalnej. Wprowadzenie przez Radę niezdefiniowanego wyrażenia „nowa inwestycja” wskazuje zatem na naruszenie art. 20b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w związku z § 3 pkt 9-11 rozporządzenia.

Ad 3

Zgodnie z brzmieniem art. 233 § 1 i § 6 Kodeksu karnego: kto, składając zeznanie mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8. Przepis powyższy stosuje się odpowiednio do osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Badanie nadzorcze uchwały wskazuje na zawarcie w załącznikach Nr 3, 4, 5, 6 i 8 zapisu o treści „Oświadczam, że jest mi znana treść art. 233 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 ze zm.) o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań”. Jak wskazano wyżej, tego rodzaju oświadczenia mogą być wymagane wyłącznie w przypadkach określonych w przepisach ustawowych, zaś ustawa o podatkach i opłatach lokalnych nie upoważnia organów Gminy do żądania złożenia wskazanego oświadczenia. Powyższe zapisy stoją zatem w sprzeczności z delegacją zawartą w art. 233 Kodeksu karnego.

Ad 4

W § 6 ust. 2 pkt 4 uchwały wskazano: „Zwolnieniu z podatku od nieruchomości na mocy § 1 ust. 1 uchwały nie podlegają inwestycje energetyczne”. Kolegium wskazuje na brak legalnej definicji „inwestycji energetycznych”, wobec czego zakres wyłączenia jest niemożliwy do ustalenia. Wprowadzanie w treści uchwały wyrażenia niedookreślonego stwarza możliwości luzu interpretacyjnego. Z uwagi na fakt, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, winna zawierać sformułowania wyczerpujące, jasne i czytelne dla odbiorców, co zostało ugruntowane w orzecznictwie NSA.

Ad 5

Badanie nadzorcze uchwały wykazało, iż treść załącznika Nr 7 pt. „Informacja o innej pomocy publicznej ze środków publicznych otrzymanych na daną inwestycję lub utworzenie nowych miejsc pracy” jest nieadekwatna do tytułu załącznika. Wskazany załącznik nie zawiera bowiem danych dotyczących innej pomocy publicznej, a jedynie dane podmiotu ubiegającego się o pomoc. Powyższe wskazywać może na błąd w składzie tekstu załącznika.

Ad 6

Kolegium zwraca uwagę na fakt, że do uchwały dołączono załącznik Nr 9, który nie został w żaden sposób przywołany w przepisach merytorycznych (treści normatywnej) uchwały. W szczególności nie określono obowiązku, terminu lub innych zasad przedłożenia ww. załącznika.

Mając na względzie przywołane nieprawidłowości badanej uchwały, Kolegium wskazuje, iż w myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Organ stanowiący, podejmując akty prawa miejscowego, obowiązany jest działać ściśle w granicach upoważnienia ustawowego. Nie jest upoważniony do regulowania ani tego, co zostało już określone w ustawie, ani też do wykracania poza zakres ustawowej delegacji.

Zgodnie ze stanowiskami, jakie wypracowała judykatura (por. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 949/96, wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97), do naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy m.in. naruszenie: treści przepisów kompetencyjnych do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania

uchwał, przepisów prawa ustrojowego danego szczebla jednostki samorządu terytorialnego, przepisów prawa materialnego (poprzez wadliwą ich wykładnię).

Konstruując akt prawa miejscowego należy mieć również na względzie regulacje Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). W myśl § 6 załącznika do wskazanego rozporządzenia, przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zgodnie z § 29 ustawa może zawierać załączniki, zaś odesłania do załączników zamieszcza się w przepisach merytorycznych ustawy. W załącznikach do ustawy zamieszcza się w szczególności wykazy, wykresy, wzory, tabele i opisy o charakterze specjalistycznym. Powyższe zasady są aktualne również w odniesieniu do aktów stanowionych przez Radę Miejską, bowiem zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia, do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone m.in. w dziale I, w rozdziałach 1-7 załącznika.

Mając na względzie, że w niniejszym przypadku niewykonalne jest stwierdzenie jedynie częściowej nieważności, w zakresie dotkniętym wykazanymi wyżej nieprawidłowościami, które mają charakter istotny, Kolegium zdecydowało o konieczności wycofania badanego aktu z obrotu prawnego. W oparciu o przywołaną argumentację, podjęto uchwałę jak w sentencji.

Pouczenie:

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, w terminie 30 dni od daty doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Daniel Jurewicz