



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 2 stycznia 2017 r.

Poz. 3

UCHWAŁA NR 232/G281/P/16 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 1 grudnia 2016 r.

Działając 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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561), art. 40 ust. 1, art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.), art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 716 z późn. zm.) oraz § 115 w zw. z § 143 i § 145 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283)

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w wyniku badania uchwały Nr XXIII/180/2016 Rady Gminy Sulęcyno z dnia 16 listopada 2016 r. w sprawie określenia warunków udzielania pomocy de minimis dla przedsiębiorców w zakresie zwolnień w podatku od nieruchomości na terenie Gminy Sulęcyno orzeka nieważność § 3 ust. 2 pkt 7 i § 4 badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 22 listopada 2016 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęła uchwała Nr XXIII/180/2016 Rady Gminy Sulęcyno z dnia 16 listopada 2016 r. w sprawie określenia warunków udzielania pomocy de minimis dla przedsiębiorców w zakresie zwolnień w podatku od nieruchomości na terenie Gminy Sulęcyno.

Badając w dniu 1 grudnia 2016 r. powyższą uchwałę Kolegium tut. Izby stwierdziło, że obarczona jest ona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Rada Gminy Sulęcyno w § 3 ust. 2 pkt 7 badanej uchwały postanowiła, że: *„przedsiębiorca na pisemne wezwanie organu podatkowego podczas trwania zwolnienia zobowiązany jest do składania innych informacji dotyczących potwierdzenia uprawnienia do stosowania zwolnienia w terminie 14 dni od daty doręczenia wezwania.”*

Jak wynika z w/w art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych: *rada gminy, w drodze uchwały, może wprowadzić inne zwolnienia przedmiotowe niż określone w ust. 1 oraz w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw.*

Kolegium tut. Izby wskazuje, że użyte w powyższych zapisach badanej uchwały sformułowanie: *„przedsiębiorca na pisemne wezwanie organu podatkowego podczas trwania zwolnienia zobowiązany jest do składania innych informacji dotyczących potwierdzenia uprawnienia do stosowania zwolnienia w terminie 14 dni od daty doręczenia wezwania”* stanowi pojęcie niedookreślone, stwarzające możliwość luzu interpretacyjnego, co może w szczególności skutkować dowolnością w zakresie stosowania przepisów uchwały. Z uwagi na fakt, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, winna zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok NSA oz. w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. sygn. akt SA/Gd 2949/94).

Powyższy nakaz konstruowania przez organy jednostek samorządu terytorialnego aktów prawa

miejscowego zgodnie z zasadami poprawnej legislacji wynika również z zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2001 r., K 33/00).

W kontekście powyższego należy zauważyć, że w/w zapis stanowi o obowiązku przedłożenia dodatkowych niesprecyzowanych informacji organowi udzielającemu pomocy, niezbędnych dla potwierdzenia uprawnienia do stosowania zwolnienia. Ponadto sposób sformułowania tego zapisu sugeruje, że obowiązek przedłożenia może dotyczyć zarówno informacji składanej w postaci ustnej, jak i w postaci pisemnej. Co istotne, nie wskazano również nawet przykładowo takich dodatkowych informacji. Nie wiadomo zatem, jakie informacje (między innymi składane w formie pisemnej) mają potwierdzać prawo do zwolnienia. Powyższy kierunek interpretacyjny podziela również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 10 marca 2016 r. sygn. akt I SA/Ol 33/16. Nadto, w ocenie Kolegium tut. Izby, organy jednostek samorządu terytorialnego, co prawda są uprawnione do określania warunków korzystania ze zwolnienia w podatku od nieruchomości, to jednak podatnik nie powinien mieć wątpliwości co do przesłanek, które mogą powodować niekorzystne dla niego skutki (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 sierpnia 2015 r. sygn. akt I SA/Gd 963/15).

Dodać również należy, że w granicach posiadanego umocowania ustawowego Rada Gminy winna jednoznacznie określić rodzaj informacji wymaganych od beneficjenta pomocy, ponieważ to organowi stanowiącemu gminy, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, na podstawie upoważnień ustawowych. Rozpatrywana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, który zawiera przepisy skierowane do nieokreślonego kręgu podmiotów. Regulacje w niej zawarte muszą być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny tak, aby ich stosowanie nie skutkowało dyskryminacją niektórych z uprawnionych osób.

Ponadto, zgodnie z § 145 ust. 2 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”: *Jeżeli norma ma znajdować zastosowanie tylko w określonych okolicznościach, okoliczności te jednoznacznie i wyczerpująco wskazuje się w przepisie prawnym przez rodzajowe ich określenie.*

W ocenie organu nadzoru sposób, w jaki sformułowano obowiązek przedkładania dodatkowych informacji (zarówno w formie ustnej jak i pisemnej) w § 3 ust. 2 pkt 7 badanej uchwały, nie spełnia w/w wymogów, co stanowi o naruszeniu art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Kolegium tut. Izby wskazuje ponadto, że w § 4 badanej uchwały stwierdzono: *„Zwolnienia od podatku od nieruchomości w zakresie określonym w uchwale nie stosuje się, jeżeli podatnik zalega z zapłatą podatków lub innych należności pieniężnych wobec Gminy Sulęcyno”.*

Analizując treść powyższego zapisu uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uznało, że w sposób istotny narusza on przepis 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 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz. U. Nr 188, poz. 1840 z późn. zm.).

W ocenie Kolegium tut. Izby przywołany zapis badanej uchwały stanowi podmiotowe zróżnicowanie podatników uprawnionych do korzystania ze zwolnienia, podczas gdy rada jest uprawniona, na podstawie art. 7 ust. 3 ww. ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, wyłącznie do ustanawiania zwolnień przedmiotowych.

Zdaniem Kolegium tut. Izby powyższy warunek zastosowania zwolnienia od podatku od nieruchomości odnosi się do cech podmiotu podatku od nieruchomości, tj. podatnika będącego przedsiębiorcą posiadającego albo nieposiadającego jakiegokolwiek zobowiązania wobec gminy. Z cytowanego postanowienia wynika bowiem, że gdy przedmiot opodatkowania (nowo wybudowane budynki lub ich części) są własnością podatnika nieposiadającego zobowiązań wobec gminy, podlegałyby zwolnieniu od podatku od nieruchomości. W przeciwnym przypadku nie byłyby zwolnione od przedmiotowego podatku. Powyższe jest zatem sprzeczne z art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Jednocześnie należy zauważyć, że wprowadzając powyższy warunek dotyczący zwolnienia od podatku organ stanowiący naruszył także art. 217 Konstytucji RP, zgodnie z którym „określanie (...) kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy”. Oznacza to, że kwestia zwolnień podmiotowych, obejmujących pewne kategorie podatników, została wyraźnie zastrzeżona dla materii ustawowej i wyłączona z kompetencji organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego.

Zatem, mając na uwadze obowiązujące przepisy prawa, rada gminy może wprowadzić zwolnienia od

podatku od nieruchomości, ale nie może wprowadzać wyłączeń ograniczających krąg podmiotów uprawnionych do uzyskania zwolnień z podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis, przyjmując kryterium podmiotowe.

Zapisek o wykluczeniu z pomocy de minimis przedsiębiorcy, który posiada zobowiązania wobec gminy Sulęcyno z jakiegokolwiek tytułu, Rada Gminy przekroczyła zatem upoważnienie wynikające z art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Podobne stanowisko wyrażone zostało także przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie w uchwale Nr 116/2015 z dnia 21 sierpnia 2015 r. oraz w uchwale Nr 275/g254/P/15 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku z dnia 10 grudnia 2015 r.

Dodatkowo wskazać należy, że postanowienia te naruszają przepisy § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Stosownie bowiem do ww. § 115 w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym). Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie ustawowego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko, to co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2008 r., II GSK 427/07).

Zdaniem Kolegium tut. Izby powyższe okoliczności sprawiają, że przedmiotowy zapis w badanej uchwale obarczony jest wadą o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Prezes Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Gdańsku

Luiza Budner-Iwanicka