



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 28 lipca 2015 r.

Poz. 2768

### UCHWAŁA NR 0102-223/15 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 3 lipca 2015 r.

**w sprawie badania zgodności z prawem Uchwały Nr X.49.2015 Rady Gminy Prostki z dnia 22 maja 2015 r. w sprawie przyjęcia programu regionalnej pomocy inwestycyjnej na terenie gminy Prostki**

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w składzie:

Przewodniczący: Iwona Bendorf-Bundorf

Członkowie:

1. Bogdan Gaber
2. Mirosław Czerny
3. Janusz Facon
4. Małgorzata Mazur-Wysocka-referent
5. Anna Michalak
6. Krzysztof Mościbrocki
7. Zenona Nowak
8. Bogumił Pliszka
9. Ireneusz Rek
10. Halina Stanny

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.)

#### **uchwała, co następuje**

Stwierdza się nieważność § 2 ust. 1, 3, § 3, § 4, § 5, § 6 ust. 1, 3, 4, § 7, § 8, § 9, § 10 i § 11 wraz z Załącznikami Nr 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 i 8 Uchwały Nr X.49.2015 Rady Gminy Prostki z dnia 22 maja 2015 r. w sprawie przyjęcia programu regionalnej pomocy inwestycyjnej na terenie gminy Prostki.

### Uzasadnienie

Rada Gminy Prostki w dniu 22 maja 2015 r. podjęła Uchwałę Nr X.49.2015 w sprawie przyjęcia programu regionalnej pomocy inwestycyjnej na terenie Gminy Prostki. W dniu 08 czerwca 2015 r. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 18 czerwca 2015 r. zawiadomiono Gminę Prostki, iż Uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 25 czerwca 2015 r. Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu kolegium izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel jednostki, której sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Prostki, w osobie Skarbnika Gminy, wziął udział w posiedzeniu Kolegium Izby. Skarbnik Gminy wyjaśniła, iż projekt przedmiotowej Uchwały został przesłany do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów celem zaopiniowania. Z Urzędu Gmina otrzymała odpowiedź, iż do UOKiK powinna zostać przesłana Uchwała dopiero po jej podjęciu przez Radę Gminy i uprawomocnieniu się. Jednocześnie, odnosząc się do poszczególnych punktów Uchwały, Skarbnik Gminy wyjaśniła, iż Rada Gminy mogła dokładnie unormować kwestię dotyczącą warunków, jakie muszą zostać spełnione, aby mogła zostać przyznana pomoc publiczna na warunkach niniejszej Uchwały. Zdaniem przedstawiciela Gminy, Rada może mniej lub bardziej szczegółowo określić daną kwestię. Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 w/w ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Przepis art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy Ordynacja podatkowa. Kolegium Izby badając przedmiotową Uchwałę stwierdziło, co następuje: Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r. poz. 849 ze zm.) rada gminy, w drodze uchwały, może wprowadzić inne zwolnienia przedmiotowe niż określone w ust. 1 tego przepisu 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 ze zm.). Stosownie do art. 20d zapisano, iż Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, warunki udzielania zwolnień stanowiących pomoc publiczną, o których mowa m. in. w art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Rada Ministrów wywiązała się z wyżej określonego obowiązku i wydała Rozporządzenie z dnia 09 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 oraz pomoc na infrastrukturę lokalną (Dz. U. z 2015, poz. 174). W § 2 ust. 1, 3, § 3, § 4, § 5, § 6 ust. 1, 3, 4, § 7, § 8, § 9, § 10 i § 11 oraz Załącznikach Nr 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 i 8 będących integralną częścią badanej Uchwały, Rada Gminy Prostki unormowała kwestie, które zostały już uregulowane w źródłach powszechnie obowiązującego prawa tj. w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 09 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 oraz pomoc na infrastrukturę lokalną oraz w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2014 r. w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej na lata 2014-2020 (Dz. U. z 2014, poz. 878). Ponadto zapisy w/w paragrafów oraz Załączników do Uchwały Nr X.49.2015 w sprawie przyjęcia programu regionalnej pomocy inwestycyjnej na terenie Gminy Prostki, w zestawieniu z treścią art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, wskazują, że Rada Gminy Prostki nie miała upoważnienia do formułowania tego rodzaju zapisów i przekroczyła swoje kompetencje dane przez ustawodawcę przedmiotowym przepisem prawa. Kolegium Izby nie podziela stanowiska przedstawiciela Rady Gminy Prostki, iż Rada Gminy może w swojej Uchwale dowolnie normować kwestię dotyczącą warunków, jakie muszą zostać spełnione, aby mogło zostać przyznane przedsiębiorcy zwolnienie z podatku od nieruchomości w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej. W ocenie Kolegium Izby zwolnienie podatkowe, to wyłączenie z zakresu podmiotowego danego podatku pewnej kategorii podmiotów (zwolnienie podmiotowe) lub zwolnienie z przedmiotu danego podatku pewnej kategorii sytuacji faktycznych lub prawnych (zwolnienie przedmiotowe). W myśl art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych rada gminy może, w drodze uchwały, wprowadzić jedynie inne zwolnienia przedmiotowe. Organowi stanowiącemu gminy nie przyznano uprawnień do stanowienia przepisów dotyczących: ustalania warunków dopuszczalności udzielenia regionalnej pomocy inwestycyjnej, zaliczania kosztów kwalifikowanych, a także określania warunków czy też wymaganych dokumentów i informacji oraz terminów, niezbędnych do ustalenia dopuszczalności pomocy publicznej przez beneficjenta, jak również określania utraty prawa do korzystania ze zwolnienia z podatku od nieruchomości. Rozporządzenia Rady Ministrów, przywołane

w podstawie prawnej przedmiotowej Uchwały, szczegółowo regulują warunki udzielania zwolnień m.in. z podatku od nieruchomości stanowiących pomoc publiczną. Powyższe kwestionowane przez Kolegium Izby zapisy przedmiotowej Uchwały naruszają zasadę techniki prawodawczej określoną w § 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) zgodnie, z którą w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Z kolei § 143 rozporządzenia stanowi, że wskazane zasady znajdują zastosowanie również przy stanowieniu aktów prawa miejscowego. „Zasady techniki prawodawczej nie tworzą upoważnienia do tworzenia prawa, stanowią pewien zbiór zasad technicznych dotyczących sposobu tworzenia prawa. Naruszenie tych zasad nie stanowi automatycznie o sprzeczności uregulowań z prawem. Wskazuje, że przepisy zostały źle skonstruowane. Naruszenie zasad techniki prawodawczej jednoznaczne z istotnym naruszeniem prawa występuje natomiast wówczas, gdy w wyniku naruszenia zasad techniki prawodawczej dochodzi do sytuacji, kiedy prawodawca lokalny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (tekst jedn.: ustawami), ewentualnie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 04 lutego 2010 r. II SA/Bd 1039/09 (LEX nr 706442). Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa i powoduje nieważność tych zapisów (art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)” - patrz: w/w wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 maja 2008 r. (sygn. akt: III/SA/Wr 204/08), Sąd stwierdził, iż naruszenie zasady techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście rady gminy (prawodawcy miejscowego) w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego), co z kolei może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transportowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy. W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także poprzez modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Tak rozumiane naruszenie delegacji ustawowej jest istotne zważywszy na fakt, że te same pojęcia zdefiniowane w akcie prawa miejscowego mogą być inaczej interpretowane niż w "otoczeniu prawnym", jakim są przepisy ustawy. Założenie racjonalności prawodawcy skutkuje uznaniem, że poprzez sam fakt zdefiniowania w akcie prawnym określonych pojęć, prawodawca daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale też inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się w innych aktach prawnych. W konsekwencji przepisy aktów prawa miejscowego odwołujące się do "powtórnie" zdefiniowanych pojęć mogłyby być interpretowane inaczej niż gdyby to nastąpiło przy zastosowaniu rozumienia tych pojęć poddanych wykładni w ramach przepisów ustawy (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 listopada 2009 r., II OSK 1256/09). Biorąc pod uwagę, iż zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy między innymi naruszenia przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97), Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji.

*Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.*

*Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.*

**Prezes Regionalnej Izby  
Obrachunkowej  
w Olsztynie**

**Iwona Bendorf-Bundorf**