



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 20 października 2015 r.

Poz. 3674

### UCHWAŁA NR 0102-323/15 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 21 września 2015 r.

**w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XI/126/15 Rady Miejskiej w Morągu z dnia 28 sierpnia 2015 r. w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis na tworzenie nowych miejsc pracy.**

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.)

#### **uchwała, co następuje**

stwierdza się nieważność § 1 ust. 3 - 5, § 2, § 3 tiret 1 i 3-11, § 5 ust. 1 pkt 1a, § 5 ust. 1 pkt 2-9, § 5 ust. 2-7, § 6, § 7, § 8, § 9, § 10, § 11, § 12, § 13 Uchwały Nr XI/126/15 Rady Miejskiej w Morągu z dnia 28 sierpnia 2015 r. w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis na tworzenie nowych miejsc pracy.

### Uzasadnienie

Rada Miejska w Morągu na sesji w dniu 28 sierpnia 2015 r. podjęła uchwałę Nr XI/126/15 w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis na tworzenie nowych miejsc pracy. W dniu 07 września 2015 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby), celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 14 września 2015 r. zawiadomiono Gminę Morąg, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 21 września 2015 r. Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w posiedzeniu kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Morąg nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby. 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 Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie 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. 20 b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w przypadkach, o których mowa m.in. w art. 7 ust. 3 tej ustawy, jeżeli uchwała rady gminy przewiduje udzielenie pomocy publicznej, uchwała ta powinna być podjęta z uwzględnieniem przepisów dotyczących pomocy publicznej. Natomiast w art. 20d tej ustawy 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. Rady Ministrów w dniu 29 marca 2010 r. wydała rozporządzenie w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis (Dz. U. Nr 53 poz. 311 z późn.zm.). Ponadto sprawy postępowania w sprawach pomocy publicznej reguluje ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej ( t. j. Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.) Rada Miejska w Morągu w badanej uchwale postanowiła: - w § 1 ust. 3, że całkowita kwota pomocy de minimis nie może przekroczyć 200.000 EUR w okresie trzech lat podatkowych, z zastrzeżeniem ust. 5, - w § 1 ust. 4, że całkowita kwota pomocy de minimis przyznanej przedsiębiorstwu prowadzącemu działalność zarobkową w zakresie drogowego transportu towarów nie może przekroczyć 100 000 EUR w okresie trzech lat podatkowych. Pomoc de minimis nie może być przeznaczona na zakup pojazdów przeznaczonych do transportu drogowego towarów, - w § 1 ust. 5, że jeżeli z powodu udzielenia nowej pomocy de minimis na podstawie niniejszej uchwały, odpowiedni limit pomocy określony w ust. 3 lub w ust. 4 zostałby przekroczony, nowa pomoc nie może być udzielona, nawet w odniesieniu do części, która nie przekracza tego pułapu. Ponadto Rada Miejska w Morągu w badanej uchwale: - w § 2 wskazała przypadki, w których uchwała nie ma zastosowania, - w § 3 tiret 1 i 3-11 ustaliła słowniczek takich pojęć jak: zgłoszenie, zwolnienie z podatku, dodatkowe miejsca pracy, utworzenie nowych miejsc pracy, średnie zatrudnienie, nowo wybudowany budynek lub budowla, dzień udzielenia pomocy, rok zwolnienia, trzy lata podatkowe, zakończenie inwestycji, - w § 5 wskazała warunki, jakie musi spełnić podmiot by skorzystać ze zwolnienia, - w § 6 wskazała moment nabycia prawa do zwolnienia, - w § 7-9 oraz § 11 wskazała obowiązki podatnika korzystającego ze zwolnienia od podatku od nieruchomości, - w § 10 wskazała konsekwencje nie złożenia informacji, o których mowa w § 7, § 8 lub § 9 oraz nie przedłożenia ich na wezwanie organu podatkowego, - w § 12 wskazała konsekwencje utraty prawa do zwolnienia od podatku od nieruchomości. Nadto w § 13 badanej uchwały Rada Miejska w Morągu wskazała czas, w którym podatnik korzystający ze zwolnienia od podatku od nieruchomości, może złożyć nowe zgłoszenie o zamiarze skorzystania z pomocy de minimis na podstawie niniejszej uchwały. Organowi stanowiącemu gminy nie przyznano uprawnień do stanowienia przepisów dotyczących: - warunków uzyskania zwolnienia takich jak brak zaległości z tytułu podatku podatków i innych należności publicznoprawnych oraz opłat z tytułu wieczystego użytkowania, określania maksymalnej wartości pomocy de minimis przyznanej przedsiębiorcom, warunków nabycia prawa do zwolnienia, przedkładania organowi podatkowemu dodatkowych informacji i dokumentów niezbędnych dla oceny prawidłowości jej udzielania i wykorzystania oraz określania przypadków utraty prawa do zwolnienia oraz skutków wygaśnięcia prawa do zwolnienia. Takich kompetencji również nie nadało Radzie Miejskiej w Morągu powołane w § 1 ust. 2 badanej uchwały, Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do

pomocy de minimis (Dz. U.UE.L.2013.352.1 z 2013 r.). Sytuacje związane z niedopełnieniem przez podatnika warunków uprawniających do skorzystania z uzyskanej ulgi podatkowej reguluje art. 69 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2015 poz.613). Niezgodne ze wskazanymi wyżej przepisami Ordynacji podatkowej są w konsekwencji postanowienia § 10 i § 11 badanej uchwały. Rada Miejska w Morągu określając: warunki uzyskania zwolnienia, maksymalną wartość pomocy de minimis, obowiązek przedkładania organowi podatkowemu dodatkowych informacji i dokumentów niezbędnych dla oceny prawidłowości jej udzielania i wykorzystania, przypadki utraty prawa do zwolnienia oraz skutki wygaśnięcia prawa do zwolnienia, wyłączenia podatników z prawa do zwolnienia z podatku od nieruchomości, przekroczyła ustawowy zakres upoważnienia, udzielonego w art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, organowi stanowiącemu gminy. Wobec powyższego zapisy uchwały określające warunki uzyskania zwolnienia, określania maksymalnej wartości pomocy de minimis, przedkładania organowi podatkowemu dodatkowych informacji i dokumentów niezbędnych dla oceny prawidłowości jej udzielania i wykorzystania oraz określania przypadków utraty prawa do zwolnienia oraz skutków wygaśnięcia prawa do zwolnienia, wyłączenia podatników z prawa do zwolnienia z podatku od nieruchomości, przekraczają ustawowy zakres upoważnienia, udzielonego w art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, organowi stanowiącemu gminy. Ponadto, zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie zapisy § 1 ust. 3-5, § 2 ust. 1 pkt 1-5 badanej uchwały, które zawierają definicje za aktem ustawowym dosłownie, bez wskazania ich źródła, naruszają delegację zawartą w art. 7 ust. 3 w zw. z art. 20 b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Powyższe zapisy są powtórzeniem zapisów art. 1 i art. 3 rozporządzenia Komisji (UE) w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis. 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 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). Zgodnie z przepisem art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej „Podmiot ubiegający się o pomoc de minimis jest zobowiązany do przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy, wraz z wnioskiem o udzielenie pomocy: 1) wszystkich zaświadczeń o pomocy de minimis, jakie otrzymał w roku, w którym ubiega się o pomoc, oraz w ciągu 2 poprzedzających go lat, albo oświadczenia o wielkości pomocy de minimis otrzymanej w tym okresie, albo oświadczenia o nieotrzymaniu takiej pomocy w tym okresie; 2) informacji niezbędnych do udzielenia pomocy de minimis, dotyczących w szczególności wnioskodawcy i prowadzonej przez niego działalności gospodarczej oraz wielkości i przeznaczenia pomocy publicznej otrzymanej w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą na pokrycie, których ma być przeznaczona pomoc de minimis.” Na podstawie art. 37 ust. 2a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy, Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis. Powyższe rozporządzenie określa zakres informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis, niezbędnych do udzielenia tej pomocy oraz wzór formularza informacji. Warunki udzielania pomocy publicznej w tym również pomocy publicznej udzielanej na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych normują między innymi Rozporządzenie Komisji (UE) Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013). W państwie prawa organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP). Zadania i kompetencje, sposób ich wykonywania oraz więzi między podmiotami administracji publicznej są uregulowane prawnie. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzanie

kompetencji w drodze analogii (patrz wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 5 lipca 2013 r. sygn. akt: I SA/Kr 211/13, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 11 października 2012 r. – sygn. I SA/Rz 895/12). Biorąc pod uwagę, iż zgodnie z ukształtowaną linią orzeczniczą 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**