



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 20 października 2015 r.

Poz. 3676

UCHWAŁA NR 0102-327/15
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 21 września 2015 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr X/53/2015 Rady Gminy Janowo z dnia 26 sierpnia 2015 r. w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości.

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 07 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 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.)

uchwała, co następuje

stwierdza się nieważność § 2 ust. 2 lit. „b” uchwały Nr X/53/2015 Rady Gminy Janowo z dnia 26 sierpnia 2015 r. w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości.

Uzasadnienie

Rada Gminy Janowo w dniu 26 sierpnia 2015 r. podjęła uchwałę Nr X/53/2015 w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości. W dniu 01 września 2015 r. uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 08 września 2015 r. zawiadomiono Gminę Janowo, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 21 września 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 Janowo nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium. Zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego, zadania, uprawnienia oraz funkcje nadzorcze zostały ujęte w art. 163-172 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która nadaje jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie przyznanych im uprawnień samodzielność i zapewnia na mocy art. 165 ochronę sądową. Jednocześnie w art. 171 Konstytucji poddaje działalność samorządu terytorialnego nadzorowi z punktu widzenia legalności, wykonywanemu przez Prezesa Rady Ministrów i wojewodów, a w zakresie spraw finansowych przez regionalne izby obrachunkowe. Kryterium nadzoru jest zgodność działalności samorządu z Konstytucją i ustawami (por. wyrok NSA z dnia 16 września 2003 r. Sygn. akt I SA/Wr854/03, opubl. OSS2004/2/43). W celu umożliwienia sprawowania nadzoru przez regionalne izby obrachunkowe w zakresie spraw finansowych w ustawie o samorządzie gminnym w art. 90 ust. 2 określony został obowiązek przedkładania regionalnym izbom obrachunkowym uchwał rady gminy objętych nadzorem regionalnej izby obrachunkowej w terminie 7 dni od dnia podjęcia uchwały, natomiast w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym określono, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub części orzeka organ nadzoru, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia w trybie określonym w art. 91 cytowanej ustawy o samorządzie gminnym. 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 na posiedzeniu w dniu 21 września 2015 r. przedmiotową Uchwałę stwierdziło, co następuje: Rada Gminy Janowo w § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały postanowiła, iż zwalnia się z podatku od nieruchomości grunty, budowle lub ich części wykorzystywane pod infrastrukturę „ostatniej mili”. W § 2 ust. 2 lit. „b” badanej uchwały Rada Gminy Janowo postanowiła, że „Podatnik wraz z wnioskiem o udzielenie zwolnienia zobowiązany jest przedłożyć następujące dokumenty: - wszystkie zaświadczenia o pomocy de minimis lub pomocy de minimis w rolnictwie i w rybołówstwie, 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”. 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) 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 02 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, jeżeli uchwała rady gminy przewiduje udzielenie pomocy publicznej, uchwała ta powinna być podjęta z uwzględnieniem przepisów dotyczących pomocy publicznej. Analiza treści powyższych przepisów badanej uchwały daje podstawę do stwierdzenia, że art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie uprawnia Rady Gminy Janowo do formułowania tego rodzaju zapisów. 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). Tak więc, zgodnie z powyższą delegacją ustawową, wynikającą z art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, rada gminy może wprowadzić jedynie zwolnienia przedmiotowe. Zwolnienia te mogą dotyczyć wyłącznie przedmiotu, a więc nieruchomości wykorzystywanych do różnego rodzaju działalności. Cechy przedmiotu zwolnienia powinny zostać tak określone, żeby dotyczyły nieoznaczonego indywidualnie podatnika i by nie była możliwa identyfikacja konkretnego podatnika. Rada gminy nie posiada natomiast kompetencji do określania zasad udzielania zwolnień w podatku od nieruchomości, czy też warunków, jakie podatnik musi spełnić by takie zwolnienie uzyskać. Takich uprawnień również nie dało Radzie Gminy Janowo przywołane w § 2 ust. 1 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. Urz. UE L Nr

352 z dnia 24 grudnia 2013 r.). Wobec powyższego zapisy uchwały określające warunki uzyskania zwolnienia, przedkładania organowi podatkowemu dodatkowych informacji przekraczają ustawowy zakres upoważnienia, udzielonego w art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach opłatach lokalnych radzie gminy, który odnosi się jedynie do wprowadzania innych zwolnień przedmiotowych w podatku od nieruchomości. Zgodnie z przepisem art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.), „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 (Dz. U. Nr 53, poz. 311 ze zm.). Powyższe rozporządzenie określa zakres informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis, niezbędnych do udzielenia tej pomocy oraz wzór formularza informacji. W tym stanie rzeczy Kolegium Izby uznało, iż należy stwierdzić nieważność § 2 ust. 2 lit. „b” uchwały Nr X/53/2015 Rady Gminy Janowo z dnia 26 sierpnia 2015 r. w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości, z uwagi na brak podstaw prawnych do regulowania, w drodze uchwały organu stanowiącego gminy, wyżej wymienionych zagadnień, tj. zasad i warunków udzielania zwolnień w podatku od nieruchomości oraz przedkładania organowi podatkowemu dodatkowych informacji. 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 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). W związku z powyższym 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

