



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 12 października 2016 r.

Poz. 3933

UCHWAŁA NR 0102-420/16 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 26 września 2016 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XX/114/2016 Rady Gminy Wieliczki z dnia 31 sierpnia 2016 r. w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis.

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 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 446)

uchwała, co następuje

stwierdza się nieważność uchwały Nr XX/114/2016 Rady Gmin Wieliczki z dnia 31 sierpnia 2016 r. w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis.

Uzasadnienie

Rada Gminy Wieliczki w dniu 31 sierpnia 2016 r. podjęła uchwałę Nr XX/114/2016 w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis. W dniu 12 września 2016 r. uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 19 września 2016 r. zawiadomiono Gminę Wieliczki, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 26 września 2016 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 Wieliczki nie brał udziału 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 Izby badając przedmiotową uchwałę na posiedzeniu w dniu 26 września 2016 r. 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 2016 r. poz. 716) 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 z późn. 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, to powinna być podjęta z uwzględnieniem przepisów dotyczących pomocy publicznej. Zasady udzielania pomocy publicznej, w tym pomocy dla przedsiębiorców uregulowane zostały między innymi w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jednolity: Dz. U. z 2007 r. Nr 59 poz. 404 z późn. zm.), rozporządzeniach Komisji Europejskiej, w tym w rozporządzeniu Komisji Europejskiej 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 dnia 24 grudnia 2013 r.), w rozporządzeniu Komisji Europejskiej nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z dnia 26 czerwca 2014 r.) oraz w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 19 marca 2015 r. w sprawie udzielania pomocy de minimis w ramach regionalnych programów operacyjnych na lata 2014 – 2020 (Dz. U. z 2015 r. poz. 488). 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, które dotyczą wyłącznie przedmiotu opodatkowania, a więc nieruchomości wykorzystywanych do różnego rodzaju działalności. Cechy przedmiotu zwolnienia powinny zostać w uchwale tak określone, żeby dotyczyły nieoznaczonego indywidualnie podatnika i by nie była możliwa identyfikacja konkretnego podatnika. Rada Gminy Wieliczki w § 1 przedmiotowej uchwały zapisała, iż „Ustala się zasady zwolnień z podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis w brzmieniu stanowiącym załącznik do niniejszej uchwały”. W wymienionym Załączniku określiła „Zasady zwolnień z podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis”. W § 1 tego Załącznika zapisano, że „Zwalnia się z podatku od nieruchomości nowo wybudowane budynki i budowle, budynki i budowle w przypadku ich rozbudowy, nadbudowy lub adaptacji, przeznaczonych na prowadzenie działalności gospodarczej oraz związane z nimi grunty, z wyłączeniem handlu detalicznego, pod warunkiem utworzenia nowych miejsc pracy. Przez nowo wybudowane lub rozbudowane budynki rozumie się budynki, których budowa została zakończona lub które oddano do użytku przed ich ostatecznym wykończeniem, nie wcześniej niż 24 miesiące przed wejściem w życie niniejszej uchwały”. Ponadto Rada Gminy Wieliczki uchwaliła wzór wniosku składanego przez przedsiębiorców do Wójta Gminy Wieliczki w celu uzyskania zwolnienia z podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis. Kolegium Izby, biorąc pod uwagę treść w/w art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, stwierdza, że Rada Gminy Wieliczki nie posiada uprawnień do określania zasad udzielania zwolnień w podatku od nieruchomości czy też określania warunków, jakie podatnik musi spełnić by takie zwolnienie uzyskać. Nie posiada także uprawnień do określania rodzaju dokumentów, jakie powinny być przekładane celem uzyskania tego zwolnienia, wzoru wniosku przedkładanego do wójta gminy przez przedsiębiorcę w celu uzyskania tego zwolnienia, nakładania na podatnika obowiązku powiadamiania organu udzielającego pomocy o utracie prawa do zwolnienia, czy

postanowienia o utracie prawa do zwolnienia. Nie posiada również kompetencji do określania maksymalnej wartości pomocy de minimis przyznanej przedsiębiorcom, przedkładania organowi podatkowemu dodatkowych informacji i dokumentów niezbędnych dla oceny prawidłowości jej udzielania i wykorzystania oraz określania warunków zwrotu pomocy de minimis. Powołane w § 2 Załącznika badanej uchwały, Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r., również nie przyznaje Radzie Gminy Wieliczki kompetencji do stanowienia przepisów w powołanym wyżej zakresie, gdyż każdy podatnik nabywa zwolnienie z mocy samej uchwały, po spełnieniu warunków zawartych w powołanych wyżej przepisach dotyczących zasad udzielania pomocy publicznej i pomocy de minimis. Niedopuszczalne są zatem postanowienia uchwały warunkujące udzielenie zwolnienia w zależności od utworzonych miejsc pracy czy też określanie czasu obowiązywania tego zwolnienia. Kolegium Izby stwierdza ponadto, że Rada Gminy Wieliczki w § 2 ust. 2, 3 i 4 Załącznika do przedmiotowej uchwały unormowała kwestie, które zostały już uregulowane w źródłach powszechnie obowiązującego prawa, tj. w rozporządzeniu Komisji Europejskiej 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. We wskazanych jednostkach redakcyjnych badanej uchwały Rada Gminy Wieliczki powtórzyła odpowiednio treść art. 1 oraz art. 3 ust. 2 i 3 w/w rozporządzenia Komisji Europejskiej nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. 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” (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r., poz. 283) zgodnie, z którą w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. 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 jednoznacznie 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 (tj. 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 wyrok: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 listopada 2012 r. II SA/Go 778/12). 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 (patrz wyrok: Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 listopada 2009 r., II OSK 1256/09). W tym stanie rzeczy Kolegium Izby uznało, iż należy stwierdzić nieważność uchwały Nr XX/114/2016 Rady Gminy Wieliczki z dnia 31 sierpnia 2016 r. w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis, w całości, z uwagi na przekroczenie ustawowego zakresu upoważnienia udzielonego organowi stanowiącemu gminy w art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, do wprowadzania w podatku od nieruchomości wyłącznie zwolnień przedmiotowych oraz na brak podstaw prawnych do regulowania w drodze uchwały organu stanowiącego, wyżej wymienionych zagadnień, tj. zasad i warunków udzielania zwolnień w podatku od nieruchomości, określania rodzaju dokumentów, jakie powinny być przedkładane celem uzyskania tego zwolnienia, wzoru wniosku

przedkładanego do wójta gminy przez przedsiębiorcę w celu uzyskania tego zwolnienia, nakładania na podatnika obowiązku powiadamiania organu udzielającego pomocy o utracie prawa do zwolnienia, postanowienia o utracie prawa do zwolnienia, określania maksymalnej wartości pomocy de minimis przyznanej przedsiębiorcom, przedkładania organowi podatkowemu dodatkowych informacji i dokumentów niezbędnych dla oceny prawidłowości jej udzielania i wykorzystania oraz określania warunków zwrotu pomocy de minimis. 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