



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 16 lutego 2017 r.

Poz. 1319

UCHWAŁA NR 2/248/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 25 stycznia 2017 r.

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 (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXXIII/342/16 Rady Miejskiej Gminy Rawicz z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości budynków lub ich części stanowiących własność przedsiębiorcy z tytułu z utworzenia nowych miejsc pracy – udzielanych w ramach pomocy de minimis, z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tut. Izbie w dniu 5 stycznia 2017 r. Rada Miejska Gminy Rawicz - powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 8, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 716, z późn. zm.) – postanowiła o wprowadzeniu zwolnień z podatku od nieruchomości na terenie Gminy Rawicz.

Termin badania przedmiotowej uchwały został wyznaczony na dzień 25 stycznia 2017 r.

Rozpoznając sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

W myśl zasady demokratycznego państwa prawnego określonej w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zatem organy władzy publicznej mogą działać tylko w takim zakresie, w jakim prawo je do tego upoważnia. Stosownie do postanowień wynikających z normy zawartej w art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej kompetencji rady należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach. Przepisem rangi ustawowej - zawierającym upoważnienie dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego - jest art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, który zawiera delegację dla rady gminy do wprowadzenia, w drodze uchwały, innych zwolnień przedmiotowych, 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.

W § 3 uchwały Rada postanowiła, iż zwolnienie w podatku od nieruchomości udzielone na podstawie badanej uchwały stanowi pomoc de minimis, do której ma zastosowanie 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. 352/1 z dnia 24 grudnia 2013 r.).

Zasady udzielania pomocy publicznej, w tym pomocy de minimis dla przedsiębiorców uregulowane zostały w przepisach prawnych - m.in.: ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1808).

Z zapisu art. 7 ust. 3 tej ustawy wynika, iż projekt programu pomocowego przewidującego udzielenie pomocy de minimis podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów pismem z dnia 3 listopada 2016 roku wniósł zastrzeżenie do projektu uchwały, które zostało uwzględnione przez Radę Miejską Gminy Rawicz przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały.

Badaną uchwałą Rada zdecydowała o wprowadzeniu zwolnień od podatku od nieruchomości. Wprowadzone zwolnienia mają charakter pomocy de minimis (§ 3 ust. 1), które – zgodnie z postanowieniami § 1 uchwały – dotyczy budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, w których utworzone zostaną nowe miejsca pracy. Zwolnienie ma zastosowanie w przypadku utworzenia nowych miejsc pracy po dniu wejścia w życie badanej uchwały (§ 1 ust. 2).

W § 2 badanej uchwały Rada określiła, iż:

1. *„Za każde nowo utworzone miejsce pracy – do maksymalnie 20, zwalnia się od podatku od nieruchomości do 30 m² powierzchni użytkowej budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej na okres 12 miesięcy,*

2. *Zwolnienie, o którym mowa w ust.1 przysługuje od 1 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym utworzono nowe miejsca pracy i dokonano zgłoszenia, o którym mowa w § 7 ust. 1 pkt 1 uchwały,*

3. *Przez utworzenie nowych miejsc pracy należy rozumieć wzrost netto liczby pracowników u danego przedsiębiorcy w porównaniu ze średnią z poprzednich 12 miesięcy,*

4. *w przeliczeniu na osoby zatrudnione w pełnym wymiarze czasu pracy, co oznacza, że od liczby miejsc pracy utworzonych w tym okresie należy odjąć każde zlikwidowane miejsce pracy”.*

W ocenie Kolegium postanowieniami § 2 ust. 1 uchwały Rada wykroczyła poza zakres swoich kompetencji do stanowienia w zakresie zwolnień od podatku od nieruchomości, o którym mowa w art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, bowiem de facto wprowadziła ulgę w podatku.

Podkreślenia wymaga, że na mocy powołanego art. 7 ust. 3 ustawy, organy stanowiące gmin mają prawo do wprowadzania na swoim terenie zwolnień od podatku od nieruchomości, innych zwolnień przedmiotowych niż określone w ust. 1, a nie ulg. Zwolnienie i ulga to dwie różne instytucje występujące w konstrukcji prawnej podatku. Nie nazwa instytucji, lecz jej treść decyduje o zaliczeniu jej do kategorii zwolnień bądź ulg (vide wyrok WSA z dnia 13 października 2009 r., I SA/Go 267/09).

W doktrynie polskiego prawa podatkowego i w orzecznictwie sądowym (por. np. wyrok WSA Poznaniu z dnia 12 grudnia 2008 r., I SA/Po 965/08, Lex nr 487391; wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2007 r. II FSK 1238/06; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 5 czerwca 2004 r., I SA/Po 153/04, OSS 2005/2, poz. 60) od dawna jest ugruntowane stanowisko, że niedopuszczalne jest utożsamianie kategorii zwolnienia podatkowego z kategorią ulgi podatkowej. W przypadku ulgi podatkowej prawodawca nie rezygnuje z opodatkowania, gdyż jego zamiarem jest tylko i wyłącznie redukcja obciążenia podatkowego, zmniejszenie rozmiarów płaconego podatku.

Zwolnienie oznacza definitywne wyłączenie określonych przedmiotów (w przypadku zwolnień przedmiotowych) spod opodatkowania, podczas gdy ulga oznacza zmniejszenie rozmiarów uiszczanego podatku. Rady gmin są uprawnione do wprowadzania ulg tylko w sytuacji, gdy w danym przepisie ustawowym stosowane jest słowo „ulga”. Przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie przyznają organom stanowiącym gmin kompetencji do wprowadzania jakichkolwiek ulg. Dlatego też za niedozwoloną ulgę w podatku od nieruchomości należy uznać ustalenie przez Radę zwolnienia (na okres 12 miesięcy) od podatku od nieruchomości do 30 m² powierzchni użytkowej budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej za każde nowo utworzone miejsce pracy – do maksymalnie 20.

Badana uchwała odnosi „zwolnienie” do powierzchni użytkowej do 30 m² budynków lub ich części. Postanowienia uchwały nie wyłączają zatem z zakresu obowiązku podatkowego budynku lub jego części

o określonych cechach. Budynek jako taki pozostaje przedmiotem opodatkowania. Regulacja ta ma natomiast wpływ na wysokość podstawy opodatkowania, którą w przypadku budynków zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych stanowi ich powierzchnia użytkowa. Wyłączenie z podstawy do 30 m² powierzchni użytkowej budynków lub ich części oznacza obniżenie podstawy opodatkowania, tym samym stanowi ulgę podatkową, do której wprowadzenia Rada nie została upoważniona (wyrok NSA z 17 lutego 2011 r. sygn. akt II FSK 1753/09). Postanowienia uchwały w tym zakresie zostały podjęte z istotnym naruszeniem prawa, co stanowiło podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały.

Nadto wskazać także należy, iż postanowienie § 2 ust. 1 badanej uchwały określające zwolnienie „*Za każde nowo utworzone miejsce pracy – do maksymalnie 20, zwalnia się od podatku od nieruchomości do 30 m² powierzchni użytkowej budynków lub ich części*” - w istocie stanowi swego rodzaju upoważnienie udzielone przez organ stanowiący gminy organowi wykonawczemu. Powyższe skutkuje tym, iż to organ wykonawczy będzie decydował o tym jaka powierzchnia budynków lub ich części (10, 15 czy 20 m² w ramach do 30 m²) będzie zwolniona.

Z art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wynika uprawnienie rady gminy do wprowadzenia, w drodze uchwały, innych zwolnień przedmiotowych 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. Zatem przepis ten nie daje radzie gminy kompetencji do sędowania swoich uprawnień na organ wykonawczy jak określono to w § 2 ust. 1 badanej uchwały.

Rada Miejska Gminy w kolejnych zapisach uchwały (§ 6) wymaga informowania organ udzielający pomocy o każdej zmianie w zatrudnieniu w terminie 14 dni od dnia jej wystąpienia przedkładając stosowne dokumenty (rozwiązanie umowy o pracę, umowę o pracę z nowym pracownikiem oraz uzasadnienie zaistniałej zmiany).

Natomiast w postanowieniach § 7 ust. 1 zadecydowała o tym, jakiego rodzaju dokumenty należy przedłożyć w celu skorzystania ze zwolnienia w podatku od nieruchomości (formularz zgłoszenia - zał. nr 1), a także o obowiązku złożenia oświadczenia o stanie zatrudnienia pracowników (zał. nr 2) wraz z dołączonymi dokumentami potwierdzającymi wielkość zatrudnienia z ostatnich 12 miesięcy, poprzedzających nabycie uprawnień do zwolnienia wraz dokumentami potwierdzającymi zwiększenie zatrudnienia.

W załączniku Nr 2 do badanej uchwały oznaczonym jako „oświadczenie o utworzeniu nowych miejsc pracy” wymagane jest dołączenie do zgłoszenia uwierzytelnionej kserokopii deklaracji ZUS z ostatnich 12 miesięcy, uwierzytelnionej kserokopii zgłoszenia nowego pracownika do ZUS oraz uwierzytelnionej kserokopii umowy o pracę nowego pracownika.

W ocenie Kolegium Izby wymaganie przedstawienia dokumentów wymienionych w 6 ust. 3, § 7 ust. 1 pkt 2 i zał. nr 2 do badanej uchwały (rozwiązania umowy o pracę, umowy o pracę z nowym pracownikiem, uwierzytelnionej kserokopii zgłoszenia nowego pracownika do ZUS oraz uwierzytelnionej kserokopii umowy o pracę nowego pracownika) są niezgodne z przepisem art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922).

Z treści badanej uchwały wynika, że zwolnienie związane jest z utworzeniem nowych miejsc pracy po dniu wejścia w życie przedmiotowej uchwały.

W związku z powyższym, w ocenie Kolegium Izby, wystarczające do udokumentowania przez podatnika utworzenia nowych miejsc w prowadzonej działalności, jest przedłożenie wraz ze zgłoszeniem informacji o liczbie nowo utworzonych miejsc pracy, a w okresie korzystania ze zwolnienia oświadczenia o utrzymywaniu poziomu zatrudnienia łącznie ze zbiorczymi danymi dotyczącymi ubezpieczenia zatrudnionych osób na druku DRA. Wymaganie od przedsiębiorcy składania, przekazywanych do ZUS, imiennych deklaracji (ZUA – zgłoszenie osoby do ubezpieczenia), a także umów o pracę i rozwiązanie umowy o pracę narusza dane osobowe osób zatrudnionych na nowo stworzonych stanowiskach pracy i nie jest w ocenie Kolegium Izby niezbędne do tego, aby przedsiębiorca mógł ze zwolnienia skorzystać. Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych dopuszczalne jest pozyskiwanie danych osobowych, gdy jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa. W analizowanym przypadku, ani dane osobowe zatrudnionych pracowników, ani ich dane adresowe, a tym bardziej wysokość otrzymywanego wynagrodzenia i inne regulacje zawarte w umowie o pracę, jak również dane o wysokości opłacanych składek ubezpieczenia społecznego, czyli dane

jednostkowe imienne, nie są niezbędne do tego, aby przedsiębiorca mógł skorzystać ze zwolnienia, o którym traktuje badana uchwała. W razie jednakże wątpliwości, czy beneficjenci pomocy de minimis przestrzegają warunków udzielenia zwolnienia, organ podatkowy gminy będzie miał prawo do weryfikacji prawdziwości złożonych dokumentów, zarówno na etapie ubiegania się o zwolnienie, jak i w okresie korzystania z niego.

Co więcej, wskazać także należy, iż wprowadzenie takiego obowiązku przedłożenia w/w dokumentów narusza także kolejne przepisy ustawy o ochronie danych osobowych. Z art. 1 ww. ustawy wynika bowiem, że każdy ma prawo do ochrony dotyczących go danych osobowych (ust. 1), a przetwarzanie tych danych może mieć miejsce jedynie w zakresie i trybie określonym ustawą (ust. 2). Przy czym zgodnie z art. 6 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy za dane osobowe uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej, w tym przykładowo imię, nazwisko, adres zamieszkania czy wysokość wynagrodzenia za pracę. Pracodawca będący administratorem danych osobowych pracowników powinien dołożyć szczególnej staranności w celu ochrony interesów osób, których dane dotyczą, a w szczególności jest obowiązany zapewnić, aby dane te były przetwarzane zgodnie z prawem oraz zbierane dla oznaczonych, zgodnych z prawem celów i niepoddawane dalszemu przetwarzaniu niezgodnemu z tymi celami (art. 26 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o ochronie danych osobowych).

Z uwagi na powyższe, w ocenie Kolegium tut. Izby, brak jest podstaw prawnych do żądania udostępniania przez przedsiębiorców korzystających z pomocy w ramach zwolnienia z podatku od nieruchomości danych osobowych pracowników zawartych w podpisanych umowach o pracę oraz imiennych deklaracjach (ZUA – zgłoszenie osoby do ubezpieczenia).

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

z up. Aniela Michalec
Przewodnicząca
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska