



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 3 sierpnia 2022 r.

Poz. 5789

### UCHWAŁA NR 22/1081/2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 27 lipca 2022 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 2019 r. poz. 2137, z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

#### **stwierdza nieważność**

uchwały Nr XLIII/344/22 Rady Miejskiej Pniewy z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis, w części obejmującej:

- § 5 pkt 1,

- § 6 ust. 1 lit. d,

- w § 6 ust. 4 wyrażenie w brzmieniu: *"wraz z odsetkami za zwłokę"*,

- w załączniku Nr 1 do uchwały pn. "Zgłoszenie zamiaru korzystania z pomocy w formie zwolnienia od podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis" w części "Załączniki" pkt 3 w brzmieniu: "Bilans",

z powodu sprzeczności z przepisami wskazanymi w uzasadnieniu do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tut. Izbie w dniu 1 lipca 2022 r., Rada Miejska Pniewy powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 8, art. 40 i 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, wprowadziła zwolnienia z podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XLIII/344/22 Rady Miejskiej Pniewy z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 27 lipca 2022 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

Stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach. Przepisem rangi ustawowej zawierającym upoważnienie dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości jest art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1452), zgodnie z którym rada gminy, w drodze uchwały, może wprowadzić inne zwolnienia przedmiotowe 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 (Dz.U. z 2003 r. Nr 188 poz. 1840, z późn.zm.).

W sytuacji, gdy uchwała w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości przewiduje udzielenie pomocy publicznej, uchwała taka – w myśl art. 20b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych - powinna być podjęta z uwzględnieniem przepisów dotyczących pomocy publicznej.

Z dokumentów przedłożonych przez Burmistrza Gminy Pniewy, na wezwanie tut. Izby, wynika, że projekt badanej uchwały został przesłany Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który do projektu nie wniósł żadnych zastrzeżeń. Zatem przy podejmowaniu uchwały zostały spełnione wymogi wynikające z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743).

W § 5 uchwały Rada Miejska wskazała okoliczności, w przypadku zaistnienia których zwolnienie z podatku od nieruchomości nie przysługuje. W pkt 1 § 5 Rada Miejska postanowiła, iż zwolnień nie stosuje się do *"przedsiębiorców posiadających zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych oraz innych zobowiązań wobec gminy Pniewy"*.

W ocenie Kolegium Izby regulacja § 5 pkt 1 badanej uchwały wykracza poza delegację wynikającą z przepisu art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, uprawniającego radę gminy do wprowadzenia, w drodze uchwały, innych zwolnień przedmiotowych niż określone w ust. 1 ww. artykułu oraz w art. 10 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw, wskutek uzależnienia zwolnienia od braku zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych oraz innych zobowiązań wobec Gminy Pniewy.

W orzecznictwie oraz w doktrynie utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym prawo do ustanawiania zwolnień przez radę gminy dotyczy wyłącznie tych zwolnień, które odnoszą się do pewnej kategorii przedmiotów opodatkowania, nie obejmuje natomiast prawa do ustanowienia zwolnień podmiotowo-przedmiotowych, to jest wyłączenia z opodatkowania pewnych kategorii podmiotów znajdujących się w określonej sytuacji faktycznej lub prawnej (por. K. Koperkiewicz-Mordel, Stanowienie przez rady gminy zwolnień i ulg podatkowych w podatkach i opłatach lokalnych. Finanse Komunalne z 2005 r., nr 1-2, s. 71).

Wynikający z art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych zakaz ustanawiania przez rady gmin w drodze uchwały zwolnień o charakterze podmiotowym związany jest bezpośrednio z art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.), który stanowi, że ustanawianie kategorii podmiotów zwolnionych z podatku następuje wyłącznie w drodze ustawy.

Zakaz ustanawiania przez rady gmin zwolnień o charakterze podmiotowym oznacza, że zwolnienie wprowadzone na podstawie upoważnienia zawartego w art. 7 ust. 3 ustawy może dotyczyć wyłącznie przedmiotów (takich jak np.: budynek, grunt, budowla), wykorzystywanych do różnego rodzaju działalności. Przedmiot ten winien być tak określony, żeby nie była możliwa identyfikacja konkretnego podatnika, a więc cechy przedmiotu muszą zostać tak w przepisie określone, żeby dotyczyły potencjalnie (hipotetycznie) nieoznaczonego indywidualnego podatnika. Należy przy tym zauważyć, że zwolnienie w każdym przypadku będzie w ostatecznym rozrachunku dotyczyło określonego podmiotu, a to z tej przyczyny, że konstrukcja podatku obejmuje zarówno przedmiot, jak i podmiot podlegający opodatkowaniu. W konsekwencji, nie ma też zwolnienia przedmiotowego, którego nie można przypisać określonemu podmiotowi. Utrudnienie to wymaga od rad gmin staranności w tworzeniu przepisów prawa miejscowego, przede wszystkim przy określaniu kryterium zwolnienia poprzez identyfikację przedmiotu, a nie podmiotu tego zwolnienia. W każdym przypadku, gdy bezpośrednio z ustanowionej normy wywieść można, kto podlega zwolnieniu, a nie tylko, jaki przedmiot obejmuje zwolnienie, zwolnieniu przypisać można charakter zwolnienia przedmiotowo-podmiotowego, a to oznacza przekroczenie ustawowej delegacji do ustanawiania zwolnienia określonego w art. 7 ust. 3 ustawy (por. wyrok NSA z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt II FSK 2592/12, wyrok NSA z dnia 6 maja 2016 r., sygn. akt II FSK 2217/14).

W ocenie Kolegium Izby Rada Miejska uzależniając skorzystanie ze zwolnienia od podatku od nieruchomości od braku zaległości z tytułu podatków i opłat lokalnych oraz innych zobowiązań wobec Gminy Pniewy, ustanowiła przesłankę o charakterze podmiotowym. Wskazane kryterium odnosi się bowiem w sposób jednoznaczny do cechy podatnika będącego adresatem zwolnienia (tj. do jego sytuacji finansowej), a nie wyłącznie do okoliczności dotyczących przedmiotów opodatkowania objętych tym zwolnieniem. W związku z tym zwolnienie wprowadzone badaną uchwałą utraciło charakter zwolnienia wyłącznie przedmiotowego, a przybrało postać zwolnienia przedmiotowo-podmiotowego, co pozostaje w sprzeczności z art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Pogląd, że przepisy ograniczające zastosowanie ustanowionego zwolnienia z podatku od nieruchomości do podmiotów, które nie mają zaległości finansowych względem gminy, wprowadzają do konstrukcji tego zwolnienia elementy podmiotowe, przy pomocy których, w dacie podjęcia uchwały możliwe jest ustalenie konkretnych podmiotów, które będą objęte tym zwolnieniem, znajduje odzwierciedlenie w ugruntowanym orzecznictwie sądów administracyjnych.

I tak w wyroku z dnia 16 września 2020 r., sygn. akt I SA/Po 378/20 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu stwierdził, że: *"Słusznie zatem prokurator zarzucił w skardze, że zastosowane przez Radę Miasta w zaskarżonej uchwale kryteria ustalenia zakresu zwolnienia ustanowionego tą uchwałą odnoszą się zarówno do przedmiotu, jak i podmiotu opodatkowania. Należy zgodzić się ze skarżącym, że przepis § 5 ust. 3 zaskarżonej uchwały ograniczający zastosowanie zwolnienia ustanowionego w § 4 ust. 1 tej uchwały do podmiotów, które nie mają zaległości podatkowych wobec budżetu Miasta Poznania, wprowadziły do konstrukcji tego zwolnienia elementy podmiotowe, przy pomocy których w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały możliwe było ustalenie podmiotów, które będą objęte tym zwolnieniem. Dzięki tym kryteriom w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały możliwe było stwierdzenie, że zwolnienie to będzie przysługiwało konkretnym podmiotom, co do których organ miał wiedzę, że były one podatnikami wskazanymi w art. 3 u.p.o.l. w związku z przedmiotami opodatkowania wskazanymi w § 4 ust. 1 zaskarżonej uchwały i dodatkowo podmioty te nie miały wymagalnych niezapłaconych zobowiązań wobec gminy z dowolnego tytułu. Wprowadzone w § 5 ust. 3 zaskarżonej uchwały kryterium określenia zakresu zwolnienia ustanowionego w § 4 ust. 1 tej uchwały miało charakter wyłącznie podmiotowy, gdyż odnosiło się do cechy podatnika będącego adresatem zwolnienia i nie odnosiło się do okoliczności dotyczących przedmiotów opodatkowania objętych przedmiotowym zwolnieniem."*

Stanowisko zaprezentowane w ww. wyroku WSA w Poznaniu podtrzymał Naczelny Sąd Administracyjny w wyrok z dnia 7 kwietnia 2021 r., sygn. akt III FSK 3334/21.

Zgodne z powyższą linią orzecniczą są także m.in.: wyroki NSA: z dnia 5 kwietnia 2022 r. (sygn. akt III FSK 4860/21), z dnia 11 sierpnia 2020 r. (sygn. akt II FSK 646/20), wyrok WSA w Poznaniu z dnia 2 października 2019 r. (sygn. akt I SA/Po 475/19), wyrok WSA w Olsztynie z dnia 6 czerwca 2018 r. (sygn. akt I SA/Ol 233/18), wyroki WSA w Opolu: z dnia 3 września 2021 r. (sygn. akt I SA/Op 232/21), z dnia 25 lutego 2021 r. (sygn. akt I SA/Op 331/20), wyroki WSA w Białymstoku: z dnia 27 listopada 2020 r. (sygn. akt I SA/Bk 761/20), z dnia 7 października 2020 r. (sygn. akt I SA/Bk 511/20), wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 20 lipca 2021 r. (sygn. akt I SA/Bd 307/21), wyrok WSA w Szczecinie z dnia 20 listopada 2019 r. (sygn. akt I SA/Sz 489/19).

W związku z powyższym zasadnym jest stwierdzenie nieważności § 5 pkt 1 badanej uchwały.

Z kolei w § 6 ust. 1 uchwały Rada Miejska nałożyła na beneficjenta pomocy, o której mowa w uchwale, obowiązek przedkładania, w terminie do 31 stycznia każdego roku podatkowego, począwszy od roku, od którego przysługuje zwolnienie, bez wezwania organu podatkowego, informacji m.in. o przedmiotach i podstawach opodatkowania podlegających zwolnieniu, wskazanych w złożonej deklaracji podatkowej (lit. d).

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 6 ust. 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, osoby fizyczne, co do zasady, są obowiązane złożyć właściwemu organowi podatkowemu informację o nieruchomościach i obiektach budowlanych, sporządzoną na formularzu według ustalonego wzoru, w terminie 14 dni od dnia wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie albo wygaśnięcie obowiązku podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości lub od dnia zaistnienia zdarzenia mającego wpływ na wysokość opodatkowania. Natomiast zgodnie z art. 6 ust. 9 ustawy, osoby prawne, jednostki organizacyjne oraz spółki niemające osobowości prawnej są obowiązane składać, w terminie do dnia 31 stycznia, organowi podatkowemu właściwemu ze względu na miejsce położenia przedmiotów opodatkowania, deklaracje na podatek od nieruchomości na dany rok podatkowy, sporządzone na formularzu według ustalonego wzoru, a jeżeli obowiązek podatkowy powstał po tym dniu - w terminie 14 dni od dnia zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku, jak również odpowiednio skorygować deklaracje w razie zaistnienia zdarzenia mającego wpływ na wysokość opodatkowania, w terminie 14 dni od dnia zaistnienia tego zdarzenia.

Zdaniem Kolegium Izby konieczność dodatkowego informowania organu podatkowego o przedmiotach i podstawach opodatkowania podlegających zwolnieniu, nie znajduje uzasadnienia prawnego.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że w § 6 ust. 1 lit. d uchwały nałożono obowiązek składania informacji o przedmiotach i podstawach opodatkowania podlegających zwolnieniu, wyłącznie na przedsiębiorców będących osobami prawnymi, jednostkami organizacyjnymi oraz spółkami niemającymi osobowości prawnej (składających deklaracje na podatek od nieruchomości), pominięto natomiast przedsiębiorców będących osobami fizycznymi (którzy składają informacje o nieruchomościach i obiektach budowlanych).

Wobec powyższego Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność § 6 ust. 1 lit. d badanej uchwały.

Kolegium Izby stwierdziło ponadto, że w § 6 ust. 4 badanej uchwały Rada Miejska postanowiła, że: *"Przedsiębiorca, który nie spełnił warunków uprawniających do uzyskania zwolnienia zobowiązany jest do zapłaty należnego podatku od nieruchomości wraz z odsetkami za zwłokę za okres, w którym korzystał ze zwolnienia, zgodnie ze stosownymi przepisami."*

Przedmiotowym zapisem Rada Miejska wprowadziła zatem sankcję w postaci zapłaty odsetek w zakresie sprzecznym z ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, z późn. zm.).

Należy bowiem zauważyć, że zgodnie z art. 51 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa zaległością podatkową jest podatek niezapłacony w terminie płatności, natomiast art. 53 § 1 stanowi, że od zaległości podatkowych naliczane są odsetki za zwłokę. Odsetki za zwłokę są zatem konsekwencją powstania zaległości podatkowej, a to oznacza, że nie mogą być naliczane w każdym przypadku utraty prawa do zwolnienia, gdyż w przypadku podatników, u których zobowiązanie podatkowe powstaje w drodze doręczenia decyzji ustalających, nie może istnieć zobowiązanie bez takiej decyzji.

Zatem regulacja § 6 ust. 4 uchwały, przewidująca obowiązek uiszczenia odsetek za zwłokę w każdym przypadku, jest sprzeczna z art. 51 § 1 w związku z art. 53 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa.

Z uwagi na powyższe Kolegium Izby postanowiło stwierdzić nieważność wyrażenia w brzmieniu: *"wraz z odsetkami za zwłokę"*, zawartego w § 6 ust. 4 badanej uchwały.

Natomiast analiza załącznika Nr 1 do uchwały pn. "Zgłoszenie zamiaru korzystania z pomocy w formie zwolnienia od podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis" wykazała, że wśród załączników, które należy dołączyć do zgłoszenia wymieniono m.in. "Bilans" (pkt 3).

W ocenie Kolegium Izby żądanie przedłożenia wraz ze zgłoszeniem zamiaru korzystania ze zwolnienia dokumentu dotyczącego sytuacji finansowej przedsiębiorcy (i to dotyczącego bliżej nieokreślonego okresu), nie ma żadnego związku z warunkami uzyskania zwolnienia od podatku od nieruchomości, jakie postawiono przedsiębiorcom w § 4 ust. 3 uchwały.

Również 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 Nr 352 z 24.12.2013 r., str. 1, z późn. zm.) nie uzależnia możliwości udzielenia pomocy de minimis od sytuacji ekonomicznej przedsiębiorcy.

Ponadto nie wszyscy przedsiębiorcy uprawnieni do skorzystania ze zwolnienia wprowadzonego badaną uchwałą, zobowiązani są do sporządzania bilansu (sprawozdania finansowego). Do sporządzania tego dokumentu zobligowane są podmioty zobowiązane do prowadzenia ksiąg rachunkowych zgodnie z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, z późn. zm.) oraz te, które dobrowolnie wybrały prowadzenie ksiąg rachunkowych zgodnie z ustawą.

Zatem brak jest podstaw prawnych do żądania od przedsiębiorców przedłożenia wraz ze zgłoszeniem ww. dokumentu.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Poznaniu  
(-) Grażyna Wróblewska

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