

Uchwała Nr 37/197/2015
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 22 grudnia 2015 r.

w składzie

1. Ryszard Paweł Krawczyk	8. Agnieszka Kamyczek-Maszewska
2. Beata Kaczmarek	9. Józefa Lucyna Michejda
3. Ewa Śpionek	10. Bogusław Wenus
4. Iwona Kopczyńska	11. Barbara Polowczyk
5. Anna Kaźmierczak	12. Paweł Dobrzyński
6. Paweł Jaśkiewicz	13. Roman Drozdowski
7. Bogdan Łągwa	

Po rozpatrzeniu w dniu 22 grudnia 2015 roku Uchwały Nr XX/447/15 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości oraz udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej na wspieranie inwestycji początkowych i tworzenie związanych z nimi nowych miejsc pracy, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 25 listopada 2015 roku, działając na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (j.t. Dz.U. z 2013r., poz.594 z późn.zm) oraz art. 18 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz.U. z 2012 roku, poz.1113 z późn.zm.),

Kolegium uchwala, co następuje:

Stwierdza nieważność Uchwały Nr XX/447/15 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości oraz udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej na wspieranie inwestycji początkowych i tworzenie związanych z nimi nowych miejsc pracy z powodu jej sprzeczności z prawem, tj. art. 7 ust.3 i art. 20b ustawy z dnia 12 stycznia 1991r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r. poz. 849 ze zm.) oraz §1 i §14 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2015 r. w sprawie warunków udzielania zwolnień z podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną, pomoc na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, pomoc na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną oraz pomoc na infrastrukturę lokalną (Dz. U. z 2015 r. poz. 174),

U Z A S A D N I E N I E

Na posiedzeniu w dniu 22 grudnia 2015 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi rozpatrzyło Uchwałę Nr XX/447/15 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości oraz udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej na wspieranie inwestycji początkowych i tworzenie związanych z nimi nowych miejsc pracy – zwanej dalej „Uchwałą”. W posiedzeniu wziął udział Przedstawiciel Miasta Łodzi. Jako podstawę prawną Uchwały, Rada Miejska w Łodzi wskazała art.18 ust. 2 pkt 8, art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych.

Zgodnie z treścią art.18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat lokalnych w granicach określonych w odrębnych ustawach. Stosownie zaś do treści art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, rada gminy w drodze uchwały, może wprowadzić inne zwolnienia przedmiotowe niż określone 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. Nr 188, poz. 1840 ze zm.). W treści §2 Uchwały wskazano, że zwolnienie od podatku od nieruchomości budynków lub ich części oraz budowli lub ich części wpisanych do gminnej ewidencji zabytków miasta Łodzi, w których realizowana jest inwestycja początkowa, stanowi pomoc inwestycyjną i przysługuje na warunkach określonych rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2015 roku w sprawie warunków udzielania zwolnień z podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną, pomoc na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, pomoc na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną oraz pomoc na infrastrukturę lokalną (Dz. U. z 2015 r. poz. 174), zwanego dalej rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2015 roku. Zgodnie z treścią art. 20b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, jeżeli uchwała rady gminy przewiduje udzielenie pomocy publicznej, uchwała ta powinna być podjęta z uwzględnieniem przepisów dotyczących pomocy publicznej. Należy podkreślić, że zgodnie z treścią §1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2015 r. określa ono warunki zwolnień między innymi z podatku od nieruchomości, stanowiących pomoc publiczną, wprowadzonych w drodze uchwał rad gmin na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych. Rozporządzenie wydane zostało na podstawie art. 20d przywołanej wyżej ustawy, zgodnie z jego treścią Rada Ministrów określiła w drodze rozporządzenia warunki udzielania zwolnień stanowiących pomoc publiczną, o których mowa w art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych - mając na uwadze zapewnienie zgodności udzielania pomocy z warunkami dopuszczalności tej pomocy określonymi w przepisach Unii Europejskiej. Jak wynika z treści §1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2015 roku, pomoc może być udzielana jako regionalna pomoc inwestycyjna - do której mają zastosowanie przepisy rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014 str. 1) zwanego dalej „rozporządzeniem Komisji UE nr 651/2014”.

W badanej Uchwale, Rada Miejska w § 1 postanowiła o zwolnieniu z podatku od nieruchomości gruntów, budynków lub ich części oraz budowli lub ich części, na których realizowana jest inwestycja początkowa w działalność wytwórczą, innowacyjną, usługową w zakresie określonym w ust. 4 oraz ogólnodostępny parking

wielopoziomowy. Jednocześnie w § 1 ust. 2 wskazano, że przez działalność wytwórczą rozumie się fizyczne lub chemiczne przetwarzanie surowców, materiałów lub półproduktów w nowy wyrób, zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD). Ponadto w § 1 ust. 3 Uchwały wskazano, że przez działalność innowacyjną rozumie się działalność, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej. Nadto w § 1 ust. 5 Uchwały, Rada wprowadzając definicję ogólnodostępnego parkingu wielopoziomowego uwarunkowała możliwość korzystania ze zwolnienia tym, że 70% jego powierzchni winno być zajęte na prowadzenie działalności związanej ze świadczeniem ogólnodostępnych usług parkingowych o charakterze komercyjnym, nadto parking, winien znajdować się w odległości mniejszej niż 500 metrów od obiektu budowlanego o powierzchni użytkowej większej niż 1500 m kwadratowych przeznaczonego na cele handlowe, który nie posiada własnej bazy parkingowej zapewniającej pełną obsługę obiektu. W ocenie Kolegium, powołane wyżej regulacje Uchwały nie znajdują umocowania w delegacji ustawowej dla Rady do stanowienia zakresu przedmiotowego zwolnienia od podatku od nieruchomości oraz udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej na wspieranie inwestycji początkowych i tworzenie związanych z nimi nowych miejsc pracy, bowiem wprowadzają nieuprawnione definicje w zakresie działalności wytwórczej, innowacyjnej oraz usługowej dotyczącej ogólnodostępnego parkingu wielopoziomowego. Nadto w zakresie wprowadzonej definicji parkingu wielopoziomowego, regulacje zawarte w Uchwale są nieprecyzyjne, bowiem warunkują uzyskanie zwolnienia od przesłanki odnoszącej się do innego obiektu, który nie posiada własnej bazy parkingowej zapewniającej jego pełną obsługę. W istocie prowadzi to do sytuacji, w której katalog przedmiotów opodatkowania podlegających zwolnieniu z podatku od nieruchomości jest nieostry i pozostawia - mającemu stosować ten przepis organowi wykonawczemu Miasta - swobodę przy ustalaniu w praktyce zakresu przedmiotowego zwolnienia. Kolegium podkreśla, że z przyjętych w orzecznictwie poglądów wynika, iż przepisy prawa miejscowego, także w zakresie zwolnień podatkowych, winny być jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Przy powyższym Kolegium wskazuje także, że na mocy art. 7 ust. 5a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zwolnienie z podatku od nieruchomości dotyczące przedsiębiorców o statusie centrum badawczo-rozwojowego uzyskanego na zasadach określonych w przepisach o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej w odniesieniu do przedmiotów opodatkowania zajętych na cele prowadzonych badań i prac rozwojowych - odnosi się do pomocy de minimis (por. art. 7 ust. 6a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych). Obowiązujące przepisy rozporządzenia Komisji UE nr 651/2014, zawierają definicje dotyczące pomocy na działalność badawczą rozwojową i innowacyjną (por. art. 2 Rozdział I). Ponadto Kolegium zauważa, że pkt 6 preambuły rozporządzenia Komisji UE nr 651/2014 stanowi, iż tylko pomoc, która spełnia wszystkie warunki zarówno ogólne jak i szczegółowe - ustanowione w niniejszym rozporządzeniu w odniesieniu do odpowiednich kategorii pomocy - podlega wyłączeniu z obowiązku zgłoszenia ustanowionego w art. 108 ust. 3 Traktatu. Powyższe nieprawidłowości regulacji zawartych w Uchwale powodują w konsekwencji naruszenie art. 7 ust. 3 i art. 20b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

W badanej Uchwale Rada Miejska w Łodzi wprowadziła warunki stanowiące podstawę do uzyskania zwolnienia poprzez zobowiązanie podatnika do złożenia zgodnie z określonymi do Uchwały wzorami: zgłoszenia dotyczącego zwolnienia od podatku od nieruchomości - §9 ust. 1 pkt 1 Uchwały i załącznik nr 1 do Uchwały; oświadczenia dotyczącego udziału środków własnych - §9 ust. 1 pkt 2 Uchwały i załącznik Nr 2 do uchwały;

informacji dotyczącej wielkości otrzymanej pomocy - §10 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 4 pkt 1 Uchwały i załącznik Nr 3 do Uchwały; informacji dotyczącej wielkości poniesionych kosztów kwalifikowanych - §10 ust. 1 pkt 2 Uchwały i załącznik Nr 4 do Uchwały; powiadomienia o zakończeniu inwestycji początkowej - §10 ust. 2 Uchwały i załącznik Nr 5 do Uchwały ; powiadomienia o oddaniu do użytkowania inwestycji początkowej - §10 ust. 3 Uchwały i załącznik Nr 6 do Uchwały; oświadczenia o utrzymaniu inwestycji początkowej - §10 ust. 4 pkt 2 Uchwały i załącznik nr 7 do Uchwały.

Ponadto korzystanie przez podatnika ze zwolnienia z tytułu realizacji inwestycji początkowej w działalność innowacyjną wynikającego z Uchwały, uwarunkowane zostało złożeniem wraz ze zgłoszeniem opinii sporządzonej na wniosek podatnika przez jednostkę naukową lub centrum badawczo-rozwojowe, które nie są powiązane z podatnikiem lub stowarzyszenie naukowo-techniczne o zasięgu ogólnopolskim, a ich zakres działania jest związany z inwestycją początkową, z tytułu której podatnik ubiega się o zwolnienie stwierdzającą, że technologia, która będzie wdrażana w wyniku realizacji tej inwestycji jest nową technologią - §9 ust. 3 Uchwały.

Dokonując oceny zgodności z prawem wskazanych wyżej regulacji Uchwały, Kolegium uwzględniło także przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2015 r, przywołane w treści badanej Uchwały, które wskazują zakres przedmiotowy objęty regulacją aktu wykonawczego wydanego przez Radę Ministrów (§1 ust. 1 rozporządzenia) oraz przyznają organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego uprawnienie do skrócenia okresu korzystania z pomocy wynikającego z terminów określonych w ust. 2-4 rozporządzenia (§14 ust. 5 rozporządzenia). W tym miejscu wyraźnego podkreślenia wymaga fakt, że są to jedyne uprawnienia organu stanowiącego wynikające z treści rozporządzenia. Wynika z tego, że jedynymi uprawnionymi działaniami Rady, mającymi oparcie w regulacji ww. rozporządzenia jest wyłącznie określenie zakresu pomocy oraz skrócenie okresu korzystania z pomocy w stosunku do okresu wynikającego z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Wnosząc a contrario należy stwierdzić, że każde inne regulacje Rady zawarte w uchwale nie będą miały oparcia w przepisach rozporządzenia.

Zgodnie z treścią art. 20b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, jeżeli uchwała rady gminy przewiduje udzielenie pomocy publicznej, uchwała ta powinna być podjęta z uwzględnieniem przepisów dotyczących pomocy publicznej. Należy podkreślić, że zgodnie z treścią §1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2015 r. określa ono warunki zwolnień między innymi z podatku od nieruchomości, stanowiących pomoc publiczną, wprowadzonych w drodze uchwał rad gmin na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych. Rozporządzenie wydane zostało na podstawie art. 20d przywołanej wyżej ustawy, zgodnie z treścią którego Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia warunki udzielania zwolnień stanowiących pomoc publiczną, o których mowa w: art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych - mając na uwadze zapewnienie zgodności udzielania pomocy z warunkami dopuszczalności tej pomocy określonymi w przepisach Unii Europejskiej.

Zdaniem Kolegium, Rada Miejska w Łodzi określając w Uchwale warunki pomocy regionalnej przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego do stanowienia przepisów prawa miejscowego wynikający z art. 7 ust 3 oraz art. 20b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, które należy czytać łącznie z §1 oraz §14 rozporządzenia

Ze wskazanych przepisów wynika wyraźnie, że Rada nie ma uprawnień do określania warunków udzielania pomocy w podatkach lokalnych w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej, gdyż jest to materia uregulowana przepisami rozporządzenia. Wyjątkowym uprawnieniem Rady w tym zakresie jest tylko skrócenie czasu trwania pomocy. Określenie warunków udzielenia pomocy jest bowiem zastrzeżone dla innego organu. Kwestie te zostały uregulowane przez ustawodawcę w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2015 roku. Jedynie na zasadzie wyjątku ustawodawca umożliwił skrócenie okresu korzystania z pomocy (§14 ust. 5 rozporządzenia).

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Oznacza to, że realizując swoją kompetencję stanowiącą, rada jest zobowiązana uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Nieprawidłowa realizacja normy kompetencyjnej stanowi istotne naruszenie prawa skutkujące stwierdzeniem nieważności takiej regulacji. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP akty prawa miejscowego mają być stanowione na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, należy mieć także na uwadze, że działanie na podstawie i w granicach prawa oznacza, iż każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Zakres upoważnienia powinien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 grudnia 2009 r., sygn. akt II SA/Wr 470/09, LEX nr 583199).

Mając na uwadze powyższe, w ocenie Kolegium, zawarcie w Uchwale Rady Miejskiej Łodzi postanowień, które zawierają definicje w zakresie przedmiotu zwolnienia oraz regulacji dotyczących warunków udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej na wspieranie inwestycji początkowych stanowi istotne naruszenie prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę postanowiono, jak w sentencji.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi, w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

**Przewodniczący
Kolegium**

**Prezes RIO w Łodzi
Ryszard Krawczyk**