

Uchwała Nr 37/198/2015
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/448/15 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości oraz udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej na wspieranie inwestycji początkowych w budynki i budowle wpisane do gminnej ewidencji zabytków i tworzenie związanych z nimi 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 2015r.,poz. 1515) 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/448/15 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 18 listopada 2015 r. w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości oraz udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej na wspieranie inwestycji początkowych w budynki i budowle wpisane do gminnej ewidencji zabytków i tworzenie związanych z nimi 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 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/448/15 Rady Miejskiej w Łodzi w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości oraz udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej na wspieranie inwestycji początkowych w budynki i budowle wpisane do gminnej ewidencji zabytków i tworzenie związanych z nimi 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 § 1 ust. 1 badanej Uchwały, Rada Miejska w Łodzi postanowiła o zwolnieniu z podatku od nieruchomości budynków lub ich części oraz budowli lub ich części wpisanych do gminnej ewidencji zabytków na terenie miasta Łodzi, w których realizowana jest inwestycja początkowa. W treści § 1 ust. 2 Uchwały, Rada wyraziła wolę zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, na których usytuowane są w całości lub w części budynki lub ich części oraz budowle lub ich części podlegające zwolnieniu od podatku od nieruchomości, wskazanych w § 1 ust. 1 Uchwały. Z treści §2 Uchwały wynika, że zwolnienie od podatku od nieruchomości, o których mowa w § 1 ust. 1 Uchwały, tj. 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”. W ocenie Kolegium, postanowienia Uchwały są wewnętrznie sprzeczne, bowiem jak wynika z § 2 Uchwały, zwolnienie od podatku od nieruchomości - które stanowi regionalną pomoc inwestycyjną i przysługuje na warunkach określonych rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2015 rok - obejmuje przedmioty opodatkowania wymienione jedynie w § 1 ust. 1 Uchwały, tj. budynki lub ich części oraz budowle lub ich części wpisane do gminnej ewidencji zabytków miasta Łodzi, w których realizowana jest inwestycja początkowa, nie zaś grunty podlegające zwolnieniu wskazane w §1 ust. 2 tej Uchwały. Przy czym w treści wzoru zgłoszenia dotyczącego zwolnienia w podatku od nieruchomości oraz udzielania regionalnej pomocy inwestycyjnej, określonym w załączniku Nr 1 do Uchwały, w zakresie przedmiotowym zwolnienia, wskazano również grunty. Przepis art. 20b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych stanowi, że w przypadku - o którym mowa między innymi w art. 7 ust. 3 tej ustawy - jeżeli uchwała rady gminy przewiduje udzielanie pomocy publicznej, uchwała ta powinna być podjęta z uwzględnieniem przepisów dotyczących pomocy publicznej. Zdaniem Kolegium, w zakresie zwolnienia z podatku od nieruchomości gruntów, na których usytuowane są

w całości lub części budynki lub ich części oraz budowle lub ich części - §1 ust. 2 badanej Uchwały - postanowienia zawarte w treści Uchwały nie wypełniają przepisu art. 20b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, tym samym nie mogą być objęte zakresem przedmiotowym zwolnienia wskazanego w załączniku Nr 1 do Uchwały. Powyższe nieprawidłowości regulacji zawarte 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: oświadczenia dotyczącego udziału środków własnych - §8 ust. 1 pkt 2 w związku z §4 pkt 3 Uchwały i załącznik Nr 2 do Uchwały; informacji dotyczącej wielkości otrzymanej pomocy - §9 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 4 pkt 1 Uchwały i załącznik Nr 3 do Uchwały; informacji dotyczącej wielkości poniesionych kosztów kwalifikowanych - §9 ust. 1 pkt 2 Uchwały i załącznik Nr 4 do Uchwały; powiadomienia o zakończeniu inwestycji początkowej - §9 ust. 2 Uchwały i załącznik Nr 5 do Uchwały; powiadomienia o oddaniu do użytkowania inwestycji początkowej - §9 ust. 3 Uchwały i załącznik Nr 6 do Uchwały; oświadczenia o utrzymaniu inwestycji początkowej - §9 ust. 4 pkt 2 Uchwały i załącznik nr 7 do Uchwały. Ponadto korzystanie przez podatnika ze zwolnienia wynikającego z Uchwały - w odniesieniu do podejmowania działań w ramach inwestycji początkowej przy zabytku - uwarunkowane zostało łącznym spełnieniem następujących okoliczności: wydaniem przez właściwy organ decyzji lub zgłoszeniem ww. działań do właściwego organu zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, wydaniem pozwolenia przez wojewódzkiego konserwatora zabytków lub miejskiego konserwatora zabytków zgodnie z właściwością oraz uzyskaniem wytycznych konserwatorskich dla sposobu i zakresu działań w ramach inwestycji początkowej przy zabytku oraz uzyskaniem pozytywnej opinii wojewódzkiego lub miejskiego konserwatora zabytków zatwierdzających ww. działania - §3 ust. 4 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. Wnioskując 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 Izby, 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 Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2015 r.

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, że 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 są wewnątrznie sprzeczne oraz regulacji dotyczących warunków udzielania regionalnej pomocy inwestycyjne 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**