

Uchwała Nr 12/54/2016
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
z dnia 13 kwietnia 2016 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. Grażyna Kos
5. Anna Kaźmierczak	12. Barbara Polowczyk
6. Bogdan Łągwa	13. Paweł Dobrzyński

Po rozpoznaniu w dniu 13 kwietnia 2016 roku Uchwały nr XX/170/16 Rady Miasta Zduńska Wola z dnia 18 marca 2016 roku w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 30 marca 2016 roku, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.),

Kolegium uchwala, co następuje:

z powodu naruszenia prawa, tj. art. 7 ust. 3 i art. 20b ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (j.t.: Dz.U. z 2014 roku, poz. 849 z późn. zm.) oraz §1 i §14 rozporządzenia 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), stwierdza się nieważność Uchwały nr XX/170/16 Rady Miasta Zduńska Wola z dnia 18 marca 2016 roku w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną.

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

W dniu 30 marca 2016 roku Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi doręczono Uchwałę nr XX/170/16 Rady Miasta Zduńska Wola z dnia 18 marca 2016 roku w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną. W podstawie prawnej badanej Uchwały Rada Miasta powołała art. 18 ust. 2 pkt 8 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 oraz §14 ust. 5 rozporządzenia 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.

Badając przedmiotową Uchwałę na posiedzeniu w dniu 13 kwietnia 2016 roku, na które zostali zaproszeni przedstawiciele jednostki, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi ustaliło, że w § 1 Rada Miasta postanowiła zwolnić od podatku od nieruchomości związane z prowadzeniem działalności gospodarczej nowo wybudowane budynki lub ich części, nowo wybudowane budowle lub ich części oraz związane z nimi grunty w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej, o której mowa w § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia 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 (dalej: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2015 r.). W § 2 ust. 1 Uchwały Rada ustaliła, że zwolnienie przysługuje na wspieranie inwestycji początkowej lub na utworzenie miejsc pracy w następstwie realizacji inwestycji początkowej. W § 2 ust. 2 wskazano, że zwolnienie od podatku od nieruchomości na wspieranie inwestycji początkowej obowiązuje od dnia powstania obowiązku podatkowego. W § 2 ust. 3 Rada wskazała, że zwolnienie na utworzenie miejsc pracy w następstwie inwestycji początkowej obowiązuje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpił wzrost netto liczby pracowników, nie wcześniej niż od dnia powstania obowiązku podatkowego. W § 3 ust. 1 badanej Uchwały Rada postanowiła z kolei, że zwolnieniu od podatku od nieruchomości na podstawie przedmiotowej Uchwały nie podlegają grunty, budynki i budowle związane z działalnością handlową. W tym samym paragrafie, w ust. 2 postanowiono również, że przepisów Uchwały nie stosuje się do pomocy podmiotom posiadającym zaległości z tytułu podatków, opłat lokalnych lub innych należności na rzecz Miasta Zduńska Wola.

W ocenie Kolegium Izby, postanawiając w § 3 ust. 2 badanej Uchwały, że jej przepisów nie stosuje się do pomocy podmiotom posiadającym zaległości z tytułu podatków, opłat lokalnych lub innych należności na rzecz Miasta Zduńska Wola, Rada Miasta de facto nałożyła na potencjalnych beneficjentów pomocy dodatkowy warunek – niewynikający z przepisów prawa - od którego uzależniła przyznanie pomocy. Stosownie do treści ww. postanowienia Rady, pomoc polegająca na zwolnieniu od podatku od nieruchomości z tytułu inwestycji początkowej lub z tytułu utworzenia miejsc pracy w następstwie realizacji inwestycji początkowej, mogą otrzymać tylko podmioty spełniające warunek niezalegania wobec Miasta z tytułu należności wskazanych w § 3 ust. 2 Uchwały. Zdaniem Kolegium Izby, regulacją zawartą w powołanym paragrafie Rada Miasta Zduńska Wola przekroczyła zakres upoważnienia do stanowienia przepisów prawa miejscowego wynikający z art. 7 ust.

3 i art. 20b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz z § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2015r. Zgodnie z art. 7 ust. 3 rada gminy w drodze uchwały może wprowadzić inne zwolnienia przedmiotowe niż określone w ust. 1 tego przepisu oraz art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 2 października 2003 roku o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw. Przy czym, stosownie do art. 20b, jeżeli uchwała rady gminy przewiduje udzielenie pomocy publicznej, uchwała ta powinna być podjęta z uwzględnieniem przepisów dotyczących pomocy publicznej. Należy podkreślić, że w § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2015 r. jednoznacznie wskazano, iż określa ono warunki zwolnień z podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych stanowiących pomoc publiczną, wprowadzonych w drodze uchwał rad gmin na podstawie art. 7 ust. 3 lub art. 12 ust. 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych. Rozporządzenie wydane zostało na podstawie art. 20d przywołanej wyżej ustawy, zgodnie z którym Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia warunki udzielania zwolnień stanowiących pomoc publiczną, o których mowa w: 1) art. 7 ust. 3, 2) art. 12 ust. 4 – mając na uwadze zapewnienie zgodności udzielania pomocy z warunkami dopuszczalności tej pomocy określonymi w przepisach Unii Europejskiej.

Ze względu na ww. przepisy prawa, uchwała organu stanowiącego w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości lub 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 nie może normować kwestii dotyczących warunków, pod jakimi przedsiębiorcy będą mogli skorzystać ze zwolnienia z podatku od nieruchomości, czy też z podatku od środków transportowych w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej (pomocy na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, pomocy na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną oraz pomocy na infrastrukturę lokalną). Materia ta bowiem została uregulowana w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2015r. Jedynie na zasadzie wyjątku ustawodawca umożliwił radzie gminy skrócenie okresu korzystania z pomocy (§14 ust. 5). Mając na uwadze powyższe, zdaniem Kolegium Izby zawarcie w akcie prawa miejscowego regulacji dotyczących dodatkowych warunków udzielania przedsiębiorcom regionalnej pomocy inwestycyjnej stanowi istotne naruszenie prawa.

W ocenie Kolegium Izby, w sposób istotny zostało również naruszone prawo poprzez regulację przyjętą § 2 ust. 2 oraz ust. 3 badanej Uchwały. Ustalając, że zwolnienie od podatku od nieruchomości na wspieranie inwestycji początkowej obowiązuje od dnia powstania obowiązku podatkowego oraz, że zwolnienie na utworzenie miejsc pracy w następstwie inwestycji początkowej obowiązuje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpił wzrost netto liczby pracowników, nie wcześniej niż od dnia powstania obowiązku podatkowego, Rada Miasta naruszyła § 14 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2015 r. Zgodnie z § 14 ust. 2 tego rozporządzenia w przypadku pomocy inwestycyjnej pomocy udziela się od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym rozpoczęto prace nad inwestycją - w odniesieniu do przedmiotów opodatkowania objętych obowiązkiem podatkowym w dniu dokonania zgłoszenia lub od dnia powstania obowiązku podatkowego, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych - w odniesieniu do przedmiotów opodatkowania, od których obowiązek podatkowy powstał po dniu dokonania zgłoszenia. Na podstawie § 14 ust. 5 rada gminy może skrócić okres korzystania z pomocy wynikający z terminów określonych w ust. 2-4 tego przepisu. Ustalając w § 2 ust. 2 i 3 przedmiotowej Uchwały termin udzielenia pomocy poprzez odniesienie go do dnia powstania obowiązku

podatkowego, Rada Miasta nie dokonała skrócenia okresu korzystania z pomocy lecz ten okres wydłużyła. Jeżeli bowiem z pomocy na podstawie badanej Uchwały korzystałby przedsiębiorca, który wybudował nowy budynek na gruncie, którego od lat jest właścicielem i dla którego obowiązek podatkowy powstał wiele lat przed dniem dokonania zgłoszenia, to wówczas – na mocy postanowień Uchwały - należałoby udzielać pomocy (zwolnienia od podatku od nieruchomości od ww. gruntu) od momentu powstania obowiązku podatkowego dla gruntu. Zdaniem Kolegium, takie uregulowanie okresu korzystania z pomocy jest sprzeczne z § 14 ust. 2-4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2015r., bowiem stanowi przekroczenie zakresu upoważnienia udzielonego radzie gminy określonego w ust. 5 tego przepisu.

Oceniając natomiast regulację zawartą w § 3 ust. 1 badanej Uchwały, w której postanowiono o ograniczeniu zwolnienia wskazując, że zwolnieniu od podatku od nieruchomości na podstawie przedmiotowej Uchwały nie podlegają grunty, budynki i budowle związane z działalnością handlową, Kolegium stwierdziło, że jest ona nieprecyzyjna. Kolegium zauważa, że działalnością taką będzie każda działalność polegająca na kupnie, sprzedaży lub wymianie towarów, jak również usług. Wątpliwość zatem budzi, czy przy takim sformułowaniu § 3 ust. 1 Uchwały zwolnienie od podatku od nieruchomości będzie miało zastosowanie w przypadku budynków lub ich części oraz budowli lub ich części związanych z działalnością wytwórczą, produkcyjną, budowlaną, usługową w sytuacji, gdy z prowadzoną działalnością będzie choć w minimalnym zakresie wiązało się kupno/sprzedaż towarów bądź usług. Podkreślić należy przy powyższym, że przepisy prawa miejscowego, także w zakresie zwolnień podatkowych, winny być jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Stanowisko takie zostało potwierdzone w licznych orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego, m.in. w wyroku z dnia 6 czerwca 1995 r. (SA/Gd 2949/94). Nieprecyzyjność regulacji ustanowionej § 3 ust. 1 badanej Uchwały prowadzi do uznania, że narusza ona art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Mając powyższe na uwadze 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**