



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 19 maja 2015 r.

Poz. 1874

UCHWAŁA NR 0102-147/15 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 30 kwietnia 2015 r.

w sprawie badania zgodności z prawem Uchwały Nr VIII/38/2015 Rady Miasta Bartoszyce dnia 31 marca 2015 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości na wspieranie nowych inwestycji w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w obrębie Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej SA usytuowanej na terenie miasta Bartoszyce.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w składzie:

Przewodniczący: Iwona Bendorf-Bundorf

Członkowie:

1. Bogdan Gaber
2. Mirosław Czerny
3. Janusz Facon
4. Małgorzata Mazur-Wysocka
5. Anna Michalak
6. Zenona Nowak
7. Bogumił Pliszka
8. Ireneusz Rek
9. Halina Stanny-referent

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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 594, ze zm.)

uchwała, co następuje

Stwierdza się nieważność § 4 § 5 ust. 2, 3, 4, 5 i 6, § 6, § 7, § 8 i § 9 wraz z Załącznikami Nr 1, 2, 3 i 4 Uchwały Nr VIII/38/2015 Rady Miasta Bartoszyce dnia 31 marca 2015 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości na wspieranie nowych inwestycji w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w obrębie Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej SA usytuowanej na terenie miasta Bartoszyce.

Uzasadnienie

Rada Miasta Bartoszyce w dniu 31 marca 2015 r. podjęła Uchwałę VIII/38/2015 w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości na wspieranie nowych inwestycji w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w obrębie Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej SA usytuowanej na terenie miasta Bartoszyce. W dniu 07 kwietnia 2015 r. Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 13 kwietnia 2015 r. zawiadomiono Miasto Bartoszyce, iż Uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 30 kwietnia 2015 r. Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu kolegium izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel jednostki, której sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Miasta Bartoszyce uczestniczył w posiedzeniu Kolegium. Wyjaśniając przedmiot uchwały stwierdził, iż rzeczywiście Rada Miasta powtórzyła szereg zapisów z rozporządzenia, ale też dokonała pewnych modyfikacji, np. dotyczących nowych miejsc pracy czy kwestii dotyczących użytkowników wieczystych. Rada Miasta zastrzymała wręcz niektóre rozwiązania. Zdaniem przedstawiciela Miasta „przepisy rozporządzenia stanowią ramowe, brzegowe warunki ubiegania się o tą pomoc, a Rada może je zastrzyć, nie rozszerzyć tylko zastrzyć”. Zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego, jego zadania i uprawnienia zostały ujęte w art. 163-172 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która nadaje jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie przyznanych im uprawnień samodzielność i zapewnia na mocy art. 165 ochronę sądową. Jednocześnie art. 171 Konstytucji poddaje działalność samorządu terytorialnego nadzorowi z punktu widzenia legalności, wykonywanemu przez Prezesa Rady Ministrów i wojewodów, a w zakresie spraw finansowych przez regionalne izby obrachunkowe. Kryterium nadzoru jest zgodność działalności samorządu z Konstytucją i ustawami (por. wyrok NSA z dnia 16 września 2003 r. Sygn. akt I SA/Wr854/03, opubl. OSS2004/2/43). W celu umożliwienia sprawowania nadzoru przez regionalne izby obrachunkowe w zakresie spraw finansowych w art. 90 ust. 2 ustawie o samorządzie gminnym określony został obowiązek przedkładania regionalnym izmom obrachunkowym uchwał rady gminy objętych nadzorem regionalnej izby obrachunkowej w terminie 7 dni od dnia podjęcia uchwały, natomiast w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym określono, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub części orzeka organ nadzoru, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia w trybie określonym w art. 91 cytowanej ustawy o samorządzie gminnym. Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 w/w ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Przepis art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy Ordynacja podatkowa. Kolegium Izby badając przedmiotową Uchwałę stwierdziło, co następuje: Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r. poz. 849 ze zm.) rada gminy, w drodze uchwały, może wprowadzić inne zwolnienia przedmiotowe niż określone w ust. 1 tego przepisu 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.). Stosownie do art. 20b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w przypadkach, o których mowa m.in. w art. 7 ust. 3 ww. 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. Natomiast w art. 20d zapisano, iż Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, warunki udzielania zwolnień stanowiących pomoc publiczną, o których mowa m. in. w art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Rada Ministrów wywiązała się z wyżej określonego obowiązku i wydała Rozporządzenie 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 poz. 174). W § 4, § 5 ust. 2, 3, 4, 5 i 6, § 6, § 7, § 8 oraz Załącznikach Nr 1, 2, 3 i 4 będących integralną częścią badanej Uchwały, Rada Miasta Bartoszyce powtórzyła raz jeszcze, to, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa. We wskazanych jednostkach redakcyjnych swojej uchwały Rada Miasta Bartoszyce powtórzyła treść § 3 pkt 1, pkt 3, 4, 5, pkt 6, pkt 7, pkt 8, pkt 9, pkt 11, § 6, § 12 ust. 1, 2 i 3 oraz § 14 ww. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2015 r. Ponadto zapisy § 9 przedmiotowej Uchwały, w którym Rada Miasta Bartoszyce określiła wymagane dokumenty i informacje niezbędne do ustalenia dopuszczalności pomocy publicznej a także utratę prawa do zwolnienia od podatku od nieruchomości,

w zestawieniu z treścią art. 20d ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, wskazują, że Rada Miasta Bartoszyce nie miała upoważnienia do formułowania tego rodzaju zapisów. Kolegium Izby nie podzieliło stanowiska przedstawiciela Rady Miasta Bartoszyce, iż Rada Miasta ma prawo do pewnej modyfikacji zapisów rozporządzenia Rady Ministrów i zastrzajać warunki ubiegania się o pomoc publiczną, byleby ich nie rozszerzała. W ocenie Kolegium Izby zwolnienie podatkowe, to wyłączenie z zakresu podmiotowego danego podatku pewnej kategorii podmiotów (zwolnienie podmiotowe) lub zwolnienie z przedmiotu danego podatku pewnej kategorii sytuacji faktycznych lub prawnych (zwolnienie przedmiotowe). W myśl art. 7 ust. 3 w zw. z art. 20b i art. 20d ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych rada gminy może, w drodze uchwały, wprowadzić jedynie inne zwolnienia przedmiotowe, a jeżeli uchwała taka przewiduje udzielenie pomocy publicznej, powinna być podjęta z uwzględnieniem przepisów dotyczących pomocy publicznej oraz przepisów ww. Rozporządzenia Rady Ministrów. Organowi stanowiącemu gminy nie przyznano uprawnień do stanowienia przepisów dotyczących: formułowania definicji m.in. regionalnej pomocy inwestycyjnej, rzeczowych aktywów trwałych, wartości niematerialne i prawne, wzrost netto liczby pracowników, inwestycji początkowej na rzecz nowej działalności gospodarczej, kosztów inwestycji, ustalania warunków dopuszczalności udzielenia regionalnej pomocy inwestycyjnej, zaliczania kosztów kwalifikowanych, a także określania warunków czy też wymaganych dokumentów i informacji oraz terminów, niezbędnych do ustalania dopuszczalności pomocy publicznej przez beneficjenta, jak również określania utraty prawa do korzystania ze zwolnienia od podatku od nieruchomości. Rozporządzenie Rady Ministrów, przywołane w podstawie prawnej przedmiotowej Uchwały, szczegółowo reguluje warunki udzielania zwolnień m.in. z podatku od nieruchomości stanowiących pomoc publiczną. Powyższe kwestionowane przez Kolegium Izby zapisy przedmiotowej uchwały naruszają zasadę techniki prawodawczej określoną w § 137 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) zgodnie, z którą w aktach prawa miejscowego nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Z kolei § 143 rozporządzenia stanowi, że wskazane zasady znajdują zastosowanie również przy stanowieniu aktów prawa miejscowego. „Zasady techniki prawodawczej nie tworzą upoważnienia do tworzenia prawa, stanowią pewien zbiór zasad technicznych dotyczących sposobu tworzenia prawa. Naruszenie tych zasad nie stanowi automatycznie o sprzeczności uregulowań z prawem. Wskazuje, że przepisy zostały źle skonstruowane. Naruszenie zasad techniki prawodawczej jednoznacznie z istotnym naruszeniem prawa występuje natomiast wówczas, gdy w wyniku naruszenia zasad techniki prawodawczej dochodzi do sytuacji, kiedy prawodawca lokalny reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (tekst jedn.: ustawami), ewentualnie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego (wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 lutego 2010 r. II SA/Bd 1039/09 (LEX nr 706442). Naruszenie tego zakazu i wprowadzenie do uchwały przepisów ustawowych stanowi istotne naruszenie prawa i powoduje nieważność tych zapisów (art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym)”— patrz: w/w wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim. W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 20 maja 2008 r. (sygn. akt: III/SA/Wr 204/08), Sąd stwierdził, iż naruszenie zasady techniki prawodawczej stanowi przede wszystkim nieuprawnione wejście rady gminy (prawodawcy miejscowego) w sferę kompetencji zastrzeżonych wyłącznie dla ustawodawcy (twórcy prawa powszechnie obowiązującego), co z kolei może wywołać u adresatów norm wadliwe przekonanie, że transportowane na grunt lokalny normy prawa powszechnie obowiązującego, są jedynie normami prawa miejscowego, które wiążą wyłącznie na obszarze właściwości lokalnego prawodawcy. W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także poprzez modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. Tak rozumiane naruszenie delegacji ustawowej jest istotne zważywszy na fakt, że te same pojęcia zdefiniowane w akcie prawa miejscowego mogą być inaczej interpretowane niż w "otoczeniu prawnym", jakim są przepisy ustawy. Założenie racjonalności prawodawcy skutkuje uznaniem, że poprzez sam fakt zdefiniowania w akcie prawnym określonych pojęć, prawodawca daje wyraz temu, że zamierza przypisać definiowanym zwrotom nie tylko inne znaczenie niż w języku potocznym, ale też inne znaczenie niż powszechnie przyjmuje się w innych aktach prawnych. W konsekwencji przepisy aktów prawa miejscowego odwołujące się do "powtórnie" zdefiniowanych pojęć mogłyby być interpretowane inaczej niż gdyby to nastąpiło przy zastosowaniu rozumienia tych pojęć poddanych wykładni w ramach przepisów ustawy (tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 listopada 2009 r., II OSK 1256/09). Biorąc pod uwagę, iż zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy między

innymi naruszenia przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97), Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.

**Prezes Regionalnej Izby
Obrachunkowej
w Olsztynie**

Iwona Bendorf-Bundorf