

**REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
W OPOLU****REG****Uchwała Nr 1/2/2021****Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu
z dnia 7 stycznia 2021 r.**

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity – Dz.U. z 2019 r., poz. 2137) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity – Dz.U. z 2020 r., poz. 713 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu

Na pod
7 października
z 2019 r., poz. :
(tekst jednolity
w Opolu

orzeka nieważność

§ 9 oraz § 11 ust. 4 uchwały Nr XXIV/197/20 Rady Gminy Lasowice Wielkie z dnia 2 grudnia 2020 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis udzielanej przedsiębiorcom na terenie Gminy Lasowice Wielkie z powodu naruszenia art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity – Dz.U. z 2019 r., poz. 1170 ze zm.).

§ 9 oraz § 11 us
2020 r. w spra
udzielanej prze
ust. 3 ustawy z
Dz.U. z 2019 r.

Uzasadnienie

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w dniu 8 grudnia 2020 r. doręczono uchwałę Nr XXIV/197/20 Rady Gminy Lasowice Wielkie z dnia 2 grudnia 2020 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis udzielanej przedsiębiorcom na terenie Gminy Lasowice Wielkie. Rada Gminy Lasowice Wielkie przywołała w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały m.in. art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.

Do Reg
uchwałę Nr XX
zwolnień od
przedsiębiorcor
przywołała w p
stycznia 1991 r

W badanej uchwale Rada Gminy Lasowice Wielkie wprowadziła m.in. następujące postanowienia:

W badane
postanowienia:

§ 8.1. Przedsiębiorca, który nabywa prawo do zwolnienia na podstawie niniejszej uchwały, jest zobowiązany do złożenia w Urzędzie Gminy w Lasowicach Wielkich: (...)

8) innych dokumentów, o które wystąpi organ podatkowy, niezbędnych do uwiarygodnienia prawa do zwolnienia od podatku od nieruchomości. (...)

§ 9. Jeżeli przedsiębiorca nie złoży wymienionych w § 8 dokumentów, nie nabywa prawa do korzystania ze zwolnienia od podatku od nieruchomości.

(...)

§ 11.3. Przedsiębiorca korzystający ze zwolnienia jest zobowiązany do przedłożenia w wyznaczonym terminie na wniosek organu podatkowego – dodatkowych informacji niezbędnych do potwierdzenia spełniania warunków zwolnienia z podatku od nieruchomości.

§ 8.1. Przedsię
zobowiązany do

8) innych doku
prawa do zwoln

§ 9. Jeżeli prze
korzystania ze :

(...)

§ 11.3. Przed:
wyznaczonym
niezbędnych do

4. Uniemożliwienie Wójtowi bądź osobom upoważnionym przez Wójta, podjęcia czynności mających na celu nadzorowanie i monitorowanie pomocy oraz nieprzedłużenie informacji i dokumentów, o których mowa w ust. 3, stanowi podstawę do stwierdzenia, że przedsiębiorca nie spełnia warunków określonych niniejszą uchwałą i traci prawo do zwolnienia.

Wójt Gminy Lasowice Wielkie w piśmie z dnia 4 stycznia 2021 r. sygn. WG.0711.1.2021 wyjaśnił m.in., że: „1. W § 3 uchwały Nr XXIV/197/20 Rady Gminy Lasowice Wielkie z dnia 2 grudnia 2020 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis udzielanej przedsiębiorcom na terenie gminy Lasowice Wielkie sformułowanie „ulgi” stanowi omyłkę pisarską. Przedmiotem uchwały są zwolnienia a nie ulgi.

(...)

3. W § 8 ust. 1 pkt 8 sformułowanie dotyczące przedłożenia innych dokumentów dotyczy np. ewentualnych pełnomocnictw do reprezentowania w sprawie czy umów dzierżaw, najmu - dokumentów mających pomóc w weryfikacji zasadności prawa do zwolnienia przez podatnika lub składania dokumentacji, jednak nie wymaganych od każdego z nich z powodu różnej sytuacji podatnika, dlatego też ujęto to w ogólny sposób.

4. Termin kontroli w § 11 uchwały dotyczy monitorowania podatnika czy w dalszym ciągu jest przedsiębiorcą, właścicielem/dzierżawcą nieruchomości bądź wysokości jego pomocy de minimis w okresie wskazanym w rozporządzeniu Komisji nr 1407/206 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis; nadzorowania tych spraw, które mogą mieć wpływ na prawo do zwolnienia z podatku od nieruchomości.(...)”.

W posiedzeniu Kolegium nie brał udziału przedstawiciel prawidłowo zawiadomionej gminy.

W tym stanie Kolegium stwierdza, co następuje:

Jak wynika z treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru, iż stanowiąca przedmiot postępowania uchwała lub zarządzenie narusza prawo w konsekwencji może implikować orzeczenie w całości lub w części jej nieważności bądź też wskazanie nieistotnego naruszenia prawa. Za ukształtowaną linią orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego należy przyjąć, iż do rodzajów naruszeń przepisów, skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 949/96; wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 625/11; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 kwietnia 2018 r., sygn. akt I SA/OI 153/18).

Mając na uwadze treść przepisu art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy po samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach. W myśl art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych 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.

4. Uniemożliwienie Wójtowi bądź osobom upoważnionym przez Wójta, podjęcia czynności mających na celu nadzorowanie i monitorowanie pomocy oraz nieprzedłużenie informacji i dokumentów, o których mowa w ust. 3, stanowi podstawę do stwierdzenia, że przedsiębiorca nie spełnia warunków określonych niniejszą uchwałą i traci prawo do zwolnienia.

Wójt Gminy Lasowice Wielkie w piśmie z dnia 4 stycznia 2021 r. sygn. WG.0711.1.2021 wyjaśnił m.in., że: „1. W § 3 uchwały Nr XXIV/197/20 Rady Gminy Lasowice Wielkie z dnia 2 grudnia 2020 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis udzielanej przedsiębiorcom na terenie gminy Lasowice Wielkie sformułowanie „ulgi” stanowi omyłkę pisarską. Przedmiotem uchwały są zwolnienia a nie ulgi.

(...)

3. W § 8 ust. 1 pkt 8 sformułowanie dotyczące przedłożenia innych dokumentów dotyczy np. ewentualnych pełnomocnictw do reprezentowania w sprawie czy umów dzierżaw, najmu - dokumentów mających pomóc w weryfikacji zasadności prawa do zwolnienia przez podatnika lub składania dokumentacji, jednak nie wymaganych od każdego z nich z powodu różnej sytuacji podatnika, dlatego też ujęto to w ogólny sposób.

4. Termin kontroli w § 11 uchwały dotyczy monitorowania podatnika czy w dalszym ciągu jest przedsiębiorcą, właścicielem/dzierżawcą nieruchomości bądź wysokości jego pomocy de minimis w okresie wskazanym w rozporządzeniu Komisji nr 1407/206 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis; nadzorowania tych spraw, które mogą mieć wpływ na prawo do zwolnienia z podatku od nieruchomości.(...)”.

W posiedzeniu Kolegium nie brał udziału przedstawiciel prawidłowo zawiadomionej gminy.

W tym stanie Kolegium stwierdza, co następuje:

Jak wynika z treści art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru, iż stanowiąca przedmiot postępowania uchwała lub zarządzenie narusza prawo w konsekwencji może implikować orzeczenie w całości lub w części jej nieważności bądź też wskazanie nieistotnego naruszenia prawa. Za ukształtowaną linią orzecniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego należy przyjąć, iż do rodzajów naruszeń przepisów, skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, zaliczyć należy naruszenia: podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 949/96; wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 625/11; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 kwietnia 2018 r., sygn. akt I SA/OI 153/18).

Mając na uwadze treść przepisu art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy po samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach. W myśl art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych 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.

Z przytoczonych regulacji prawnych w sposób jednoznaczny wynika, że władztwo podatkowe gminy nie jest nieograniczone, a jego zakres określają ustawy. W odniesieniu do zwolnień od podatku od nieruchomości granice kompetencji rady gminy ustala cyt. przepis art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, z którego wynika, iż zwolnienia przedmiotowe mogą być wprowadzane w drodze uchwały rady gminy.

Kolegium Izby wskazuje, że zarówno zwolnienie podatkowe jak i postanowienia o jego utracie powinny w sposób jednoznaczny wynikać bezpośrednio z wprowadzającego go aktu prawnego organu stanowiącego gminy, nie dając organowi podatkowemu (organ wykonawczy gminy) możliwości decydowania o jego przyznaniu bądź utracie w konkretnym, indywidualnym przypadku. Zatem nie do zaakceptowania z punktu widzenia legalności jest zapis § 9 uchwały rady gminy, który stanowi, iż przedsiębiorca, który nie złoży wymienionych w § 8 dokumentów, nie nabywa prawa do korzystania ze zwolnienia od podatku od nieruchomości. Co istotne katalog wskazanych § 8 uchwały dokumentów nie ma charakteru zamkniętego na co jednoznacznie wskazują postanowienia § 8 ust. 1 pkt 8 uchwały poprzez użycie sformułowania „*innych dokumentów, o które wystąpi organ podatkowy*”. Kolegium Izby zwraca uwagę, iż realizując przyznane na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych kompetencje prawotwórcze, rolą organu stanowiącego gminy jest skonstruowanie zapisów uchwały w sposób, który nie pozostawia jakiegokolwiek stanu niepewności co do faktu przysługiwania zwolnienia.

Mając na względzie powyższe, tożsame zastrzeżenia dotyczą kwestii uregulowanych przez Radę Gminy Lasowice Wielkie w § 11 ust. 4 uchwały. Przedmiotowy zapis przewiduje, że uniemożliwienie Wójtowi bądź osobom upoważnionym przez Wójta, podjęcia czynności mających na celu nadzorowanie i monitorowanie pomocy oraz nieprzedłużenie informacji i dokumentów, o których mowa w ust. 3, stanowi podstawę do stwierdzenia, że przedsiębiorca nie spełnia warunków określonych niniejszą uchwałą i traci prawo do zwolnienia. W tym miejscu przyjdzie jeszcze raz powtórzyć, że zakres przedmiotowy aktu prawa miejscowego determinowany jest granicami ustawowej delegacji, na podstawie której organ stanowiący wykonuje kompetencje prawotwórcze. Tym samym za niezajdujące oparcia w podstawie prawnej uchwały należy uznać postanowienia § 11 ust. 4 uchwały.

Kolegium Izby zauważa, normy kompetencyjne powinny być tłumaczone, tak jak wynika to z ich treści, tj. w sposób literalny i ścisły. Uchwalając akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową, organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu a odstępianie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym, a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 grudnia 2006 r., sygn. akt II SA/WR 585/06, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 maja 2012 r., sygn. akt II SA/GD 120/12).

W tym stanie rzeczy Rada Gminy Lasowice Wielkie podjęła uchwałę z przekroczeniem kompetencji wynikających z art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Regulacje § 9 oraz § 11 ust. 4 uchwały nie mają umocowania w podstawie prawnej podjętej uchwały, co stanowi istotne naruszenie art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i uzasadnia orzeczenie nieważności wskazanych przepisów uchwały.

Niezależnie od powyższego, Kolegium Izby zauważa, że brzmienie § 3 uchwały wskazuje, iż rada gminy wprowadziła ulgi od konieczności uiszczania podatku od nieruchomości. Organ wykonawczy gminy w przekazanych wyjaśnieniach powołał się na omyłkę pisarską poprzez użycie sformułowania „*ulgi*”. Kolegium Izby podkreśla, że pojęcia ulga i zwolnienie nie można uznać za tożsame. W przypadku ulgi podatkowej prawodawca nie rezygnuje z opodatkowania, a jedynie redukuje obciążenia podatkowe, zaś zwolnienie

Z J
podatkowe
zwolnień
art. 7 ust.
przedmiot

Ko
utracie po
prawnego
gminy) n
indywidual
zapis § 9 u
w § 8 do
nieruchom
zamkniętę
użycie sfor
zwraca uw
lokalnych
zapisów uc
przysługiw

Ma
przez Radę
że uniemoi
mających i
dokumentó
nie spełnia
miejscu pr
determinov
wykonuje
prawnej uc

Kol
wynika to
w oparciu
w upoważr
aktem wyko
Wrocławiu
dnia 9 maja

W t
kompetencj
§ 9 oraz § 1
stanowi isto
orzeczenie

Niez
wskazuje,
nieruchomc
omyłkę pis
ulga i zwoln
rezygnuje

podatkowe oznacza wyłączenie przedmiotu opodatkowania z obowiązku podatkowego. Ponadto z podstawy prawnej podjętej uchwały nie wynika upoważnienie do normowania kwestii ulg podatkowych. Mając na uwadze, że analizowana uchwała Rady Gminy Lasowice Wielkie jest aktem prawa miejscowego, jej zapisy winny być jednoznaczne i wewnętrznie spójne. Zatem postanowienia § 3 uchwały w zakresie sformułowania „ulgi” należy uznać za bezprzedmiotowe.

W tym stanie faktycznym i prawnym należało orzec jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu przysługuje – na zasadzie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Signed by /
Podpisano przez:



Grzegorz Czarnocki

Date / Data: 2021-
01-15 13:18

Przewodniczący Kolegium

Grzegorz Czarnocki

podatkowe o:
Ponadto z po
kwestii ulg po
Wielkie jest a
spójne. Zatem
bezprzedmiot

W tym

Na nin
– na zasadzie
Administracyj
terminie 30 dn

