

Uchwała Nr 188/2020
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie
z dnia 19 maja 2020 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim.

Na podstawie art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r., poz. 713) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tj. Dz. U. z 2019 r., poz. 2137) – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały Nr XVII/146/2020 Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim z dnia 24 kwietnia 2020 r. w sprawie: zwolnienia z podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis nieruchomości położonych w Strefie Aktywności Gospodarczej w Opolu Lubelskim, z powodu istotnego naruszenia art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1170 z późn. zm.).

U z a s a d n i e

Uchwała Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim, o której mowa w sentencji, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie 29 kwietnia 2020 r. W wyniku jej zbadania w trybie nadzoru, Kolegium RIO w Lublinie na posiedzeniu w dniu 5 maja 2020 r. podjęło uchwałę Nr 181/2020 w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego w celu stwierdzenia nieważności uchwały, o której mowa w sentencji, uznając, że jej postanowienia naruszają prawo w sposób istotny.

Rada Miejska w Opolu Lubelskim działając na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wprowadziła zwolnienie z podatku od nieruchomości nowo wybudowanych budynków lub ich części oraz budowli lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, stanowiących własność przedsiębiorców, którzy po wejściu w życie niniejszej uchwały zrealizują na terenie Strefy Aktywności Gospodarczej w Opolu Lubelskim nowe inwestycje polegające na uruchomieniu działalności produkcyjnej lub usługowej, w wyniku których utworzone zostaną nowe miejsca pracy. Zwolnienie, zgodnie z dyspozycją Rady, stanowi pomoc de minimis, a jej udzielanie następuje z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2019 r., poz. 730 z późn. zm.), na zasadach określonych w rozporządzeniu Komisji (UE) Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L 352 z dnia 24.12.2013 r.).

Zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych rada gminy może wprowadzić zwolnienia od podatku od nieruchomości jedynie o charakterze przedmiotowym, podczas gdy z treści § 2 ust. 1 uchwały wynika, że zwolnienie dotyczy nowo wybudowanych budynków lub ich części oraz budowli lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, stanowiących własność przedsiębiorców. Przypisanie tego zwolnienia jedynie dla nieruchomości stanowiących własność przedsiębiorców, czyni je zwolnieniem o charakterze przedmiotowo-podmiotowym i powoduje przekroczenie delegacji ustawowej. Określenie w akcie prawa miejscowego grupy podmiotów, będących odbiorcami zwolnienia powoduje utratę przez niego charakteru zwolnienia przedmiotowego. Rada gminy, zgodnie z przepisem delegacyjnym, nie ma prawa do wskazywania grup podmiotów, którym te zwolnienia przysługują. Może wprowadzić jedynie zwolnienia przedmiotowe, z których mają prawo skorzystać wszyscy podatnicy zwalnianych rodzajów nieruchomości.

Wedle ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych, jeżeli bezpośrednio z ustanowionej normy wywieść można, kto podlega zwolnieniu, a nie tylko, jaki przedmiot obejmuje zwolnienie, zwolnieniu przypisać można charakter zwolnienia przedmiotowo-podmiotowego, a to w konsekwencji oznacza przekroczenie ustawowej delegacji do ustanawiania zwolnienia określonego w art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (wyrok WSA w Gliwicach, sygn. akt I SA/Gl 1044/19 z dnia 4 lutego 2020 r. *LEX nr 2784861*). Według NSA zwolnienie określone w art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych może dotyczyć wyłącznie przedmiotu, a więc nieruchomości wykorzystywanych do różnego rodzaju działalności. Przy czym, co istotne, przedmiot ten winien być tak określony, żeby nie była możliwa identyfikacja konkretnego podatnika, a więc cechy przedmiotu muszą zostać tak w przepisie określone, żeby dotyczyły potencjalnie (hipotetycznie) nieoznaczonego indywidualnego podatnika (wyrok NSA, sygn. akt II FSK 124/18 z dnia 4 grudnia 2019 r. *LEX nr 2768378*).

W § 2 ust. 7 uchwały określono, że zwolnienie stosowane jest od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zgłoszono zamiar skorzystania ze zwolnienia i udokumentowano prawo do tego zwolnienia; wzór tego zgłoszenia określono w załączniku nr 1 do uchwały. Taka regulacja pozostaje w sprzeczności z zasadą wprowadzania zwolnień wyrażoną w art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz zasadą obniżenia lub podwyższenia podatku, poczynając od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło zdarzenie powodujące zmianę wysokości podatku, wyrażoną w art. 6 ust. 3 tej ustawy.

Zgodnie z pierwszą z tych zasad, zwolnienia przyznawane są niejako z urzędu, przez radę gminy. Jeżeli podatnik spełni warunki do skorzystania ze zwolnienia, to składa deklarację lub informację podatkową albo ich korekty, uwzględniające to zwolnienie. Według drugiej z wymienionych zasad, zwolnienie nie jest przyznawane od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zgłoszono zamiar skorzystania ze zwolnienia tylko od miesiąca następującego po miesiącu, w którym podatnik spełnił warunki uchwały uprawniające go do zwolnienia. Tymi warunkami są zrealizowanie inwestycji i utworzenie w nich nowych miejsc pracy. Podatnik może złożyć deklarację z opóźnieniem, np. po kilku

miesiącach i zwolnienie nabywa z terminem wstecznym - od miesiąca następującego po miesiącu, w którym spełnił wymagania uprawniające do zwolnienia. Przesłanką wyznaczającą termin rozpoczęcia prawa do zwolnienia nie może być zgłoszenie zamiaru skorzystania z niego.

Z tych samych względów istotnie naruszającym prawo jest § 5 ust. 3 uchwały stanowiący, iż nie ma ona zastosowania do przedsiębiorców, którzy nie zgłosili zamiaru skorzystania ze zwolnienia w okresie 12 miesięcy od zakończenia inwestycji. Prawo do złożenia korekty deklaracji i informacji podatkowych, w związku z art. 70 § 1 ustawy - Ordynacja podatkowa, podatnicy posiadają przez 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku.

Zastrzeżenia budzi treść § 2 ust. 9 uchwały, który odsyła do pułapów pomocy, błędnie odsyłając do ust. 1 i 2, podczas gdy zawarte są one w ust. 8. W odniesieniu do pomocy de minimis, wprowadzona w ust. 9 zasada przekazywania pomocy w części do wysokości pułapu pozostaje w sprzeczności z art. 3 ust. 7 rozporządzenia Komisji (UE) Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L 352 z dnia 24.12.2013 r.). Przepis ten stanowi, że jeżeli z powodu udzielenia nowej pomocy de minimis odpowiednie pułapy zostałyby przekroczone, nowa pomoc nie może być objęta przepisami niniejszego rozporządzenia. Oznacza to, że w sytuacji gdyby beneficjent pomocy uzyskał na przestrzeni ostatnich trzech lat podatkowych pomoc de minimis o wartości nieprzekraczającej równowartości 200.000 euro (lub 100.000 euro w sektorze transportu) i ubiegałby się o nową pomoc w postaci rocznego zwolnienia z podatku od nieruchomości na podstawie omawianej uchwały, której wartość łącznie z już uzyskaną pomocą przekroczyłaby wskazane pułapy, nowej pomocy nie udziela się w ogóle. Czyli nie można udzielać zwolnienia w części do wysokości nieprzekraczającej pułapu pomocy de minimis.

Dodatkowo rada nie może wprowadzać wzorów formularzy składanych przez podatników, które zawierają dane wykraczające poza informacje wymagane przepisami stosowanymi przy udzielaniu pomocy de minimis lub chronione innymi przepisami. Takie dane zawierają załącznik nr 1 do uchwały, określający wzór zgłoszenia, załącznik nr 2 „Oświadczenie przedsiębiorcy” i załącznik nr 6 „Oświadczenie przedsiębiorcy, że jego przedsiębiorstwo nie znajduje się w trudnej sytuacji ekonomicznej w rozumieniu pkt 9-11 Wytycznych wspólnotowych dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw – Dz. Urz, UE C 244 z dnia 01.10.2004 r.”. Nieuprawnione jest także wymaganie podawania danych, które organ może samodzielnie ustalić w ogólnie dostępnych rejestrach (załącznik nr 1 odpis z KRS, wydruk z CEIDG). Przewidziane przez Radę formularze wprowadzają różne oświadczenia składane pod rygorem odpowiedzialności karnej. Ustawodawca nie wyposażył organów gminy w takowe możliwości.

Wykroczeniem poza przepis delegacyjny jest również zobowiązanie podatnika do złożenia wykazu zatrudnionych osób (§ 3 ust. 3 uchwały). Kolegium RIO zwraca uwagę, że wskazany przepis ustawy nie daje radzie prawa do przetwarzania danych osobowych.

Nieuprawnione są również podmiotowe wymagania niezalegania wobec Gminy Opolu Lubelskie w płatności podatków i opłat lub innych należności pieniężnych, skutkujące niezastosowaniem uchwały do takich przedsiębiorców lub utratą prawa do zwolnienia (§ 4 ust. 1 pkt 1 i § 5 pkt 1) czy wymagania aby przedsiębiorcy mieli siedziby lub oddziały na terenie gminy (§ 5 pkt 2 uchwały).

Rada Miejska w Opolu Lubelskim, w terminie do 18 maja 2020 r. nie zweryfikowała we własnym zakresie wskazanych naruszeń prawa. Przewodniczący Rady Miejskiej poinformował jedynie o tym, że Rada Miejska oczekuje na rozstrzygnięcie tej sprawy. Wobec powyższego Kolegium RIO w Lublinie, podtrzymując swoje stanowisko zawarte we wszczęciu postępowania, orzekło jak w sentencji uchwały.

Na tę uchwałę przysługuje Radzie Miejskiej w Opolu Lubelskim prawo wniesienia skargi – za pośrednictwem Kolegium RIO w Lublinie – do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia.

Otrzymują:

1. Rada Miejska w Opolu Lubelskim,
2. Burmistrz Opola Lubelskiego.