

Uchwała nr 106/2009
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 23 grudnia 2009 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXVIII/243/09
Rady Miejskiej w Przemkowie z dnia 24 listopada 2009 roku w sprawie
udzielania przez gminę Przemków zwolnień od podatku od nieruchomości
stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną dla podmiotów prowadzących
działalność gospodarczą na terenie gminy Przemków

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 roku Nr 55, poz. 577 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 roku Nr 142, poz. 159 ze zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwała, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się nieważność uchwały Nr XXXVIII/243/09 Rady Miejskiej w Przemkowie z dnia 24 listopada 2009 roku w sprawie udzielania przez gminę Przemków zwolnień od podatku od nieruchomości, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na terenie gminy Przemków, wobec istotnego naruszenia art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2006 roku Nr 121, poz. 844 ze zm.) w związku z art. 32, art. 168 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 roku Nr 78, poz.483 ze zm.).

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXVIII/243/09 Rady Miejskiej w Przemkowie z dnia 24 listopada 2009 roku w sprawie udzielania przez gminę Przemków zwolnień od podatku od nieruchomości, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na terenie gminy Przemków, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, Zespołu w Legnicy 3 grudnia 2009 roku.

Rada Miejska w Przemkowie przedmiotową uchwałą - na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2006 roku Nr 121, poz. 844 ze zm.) - wprowadziła zwolnienia od podatku od nieruchomości, stanowiące regionalną pomoc inwestycyjną udzielaną zgodnie z warunkami określonymi w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 2008 roku w sprawie warunków udzielania zwolnień od podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną (Dz. U. Nr 146, poz. 927).

W § 2 uchwały Rada Miejska w Przemkowie postanowiła, że:
"Zwalnia się od podatku od nieruchomości grunty, budynki lub ich części, budowle lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej przez podmioty podejmujące nową inwestycję lub tworzące nowe miejsca pracy związane z nową inwestycją na terenie Przemków Obszar Fabryczna - Zielona w granicach działek 270/11, 270/15, 270/16, 270/17, 270/18, 270/19, 270/22, 270/23 oraz Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej przy ul. Głogowskiej i Kaczanowskiej w granicach działek 1049/2, 1049/3, 1049/4, 1049/6, 1049/7, 1049/8, 1049/9, 1049/10, 1049/11, 1049/12, 1049/13, 1049/14, 1049/15, 1049/16, 1049/17 z tytułu poniesienia:

- 1) kosztów inwestycji w środki trwałe oraz w wartości niematerialne i prawne, które są związane z realizacją nowej inwestycji, lub
- 2) kosztów utworzenia miejsc pracy związanych z realizacją nowej inwestycji".

W związku z powyższym przepisem z uwagi na brak uzasadnienia do uchwały - Burmistrz Przemkowa w piśmie z 16 grudnia 2009 roku dodatkowo wyjaśnił "że wyszczególnione w § 2 ww. uchwały grunty:

1. na terenie Przemków Obszar Fabryczna - Zielona w granicach działek 270/11, 270/15, 270/16, 270/17, 270/18, 270/19, 270/22, 270/23 stanowią własność Skarbu Państwa, a gmina Przemków jest ich wieczystym użytkownikiem;
2. przy ul. Głogowskiej i Kaczanowskiej w Przemkowie w granicach działek 1049/2, 1049/3, 1049/4, 1049/6, 1049/7, 1049/8, 1049/9, 1049/10, 1049/11, 1049/12, 1049/13, 1049/14, 1049/15, 1049/16, 1049/17 stanowią własność Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej.

Ww. grunty przeznaczone są wyłącznie pod działalność gospodarczą. Podjęcie przedmiotowej uchwały ma na celu:

- przyciągnięcie inwestorów,
- zachęcenie do inwestowania na terenie Gminy Przemków,
- utworzenie nowych miejsc pracy,
- ożywienie gospodarcze Gminy".

Mając na względzie dodatkowe wyjaśnienia Burmistrza Przemkowa oraz powyższe regulacje, należy zauważyć, że zostały one zawarte w uchwale, która odnosi się do zwolnienia przedmiotowego w podatku od nieruchomości dla przedsiębiorców w odniesieniu do:

- 1) kosztów inwestycji w środki trwałe oraz w wartości niematerialne i prawne, które są związane z realizacją nowej inwestycji, lub
- 2) kosztów utworzenia miejsc pracy związanych z realizacją nowej inwestycji.

Z tego względu postanowienia uchwały muszą być zgodne, zarówno z ustawą z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych, jak i wymienionym na wstępie rozporządzeniem Rady Ministrów.

Przepis § 2 uchwały uzależniający udzielenie zwolnienia od podatku od nieruchomości przedmiotów objętych tym podatkiem, znajdujących się wyłącznie na oznaczonych konkretnymi numerami działkach gruntu na terenie miasta Przemkowa, wprowadza faktycznie zwolnienie podatkowe o charakterze przedmiotowo-podmiotowym i w istocie indywidualizuje podmioty, do których kierowane jest zwolnienie. Sformułowana w ten sposób uchwała (§ 2) nosi cechy decyzji administracyjnej, a nie aktu prawa miejscowego, który powinien mieć charakter abstrakcyjny, ogólny i powszechny. Oznacza to, że badana uchwała pozostaje w sprzeczności z art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, który stanowi, że rada gminy w uchwale może wprowadzić inne zwolnienia przedmiotowe niż określone w ust. 1 oraz w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 2 października 2003 roku o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw. Cytowany przepis jednoznacznie wskazuje na delegację do określenia przez organ stanowiący gminy zwolnień o charakterze przedmiotowym. Tak więc ustanowione zwolnienia winny wiązać się z określonymi cechami szeroko rozumianego przedmiotu opodatkowania, a nie podmiotu podatku, czyli podatnika. Wskazanie strony podmiotowej obowiązku podatkowego tj. w czym się znajduje władztwie przedmiot opodatkowania, jest niedozwoloną modyfikacją delegacji ustawowej, wynikającej z art. 7 ust. 3 ustawy. W związku z powyższym organ nadzoru stwierdził, iż doszło do niezgodnego z prawem zastosowania delegacji ustawowej w związku z wprowadzeniem zwolnienia podatkowego o charakterze przedmiotowo-podmiotowym, poprzez wskazanie właścicieli i posiadaczy nieruchomości. Takiego zwolnienia organ stanowiący wprowadzić nie może, bowiem narusza to zasadę równości wobec prawa, wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP. Zauważyć należy, iż powyższy pogląd, co do niemożliwości wprowadzenia zwolnień przedmiotowo-podmiotowych znalazł aprobatę w orzecznictwie sądowo-administracyjnym (por. wyroki I SA/Wr/77/05 z dnia 19 maja 2005 roku, SA/Sz

581/03 z dnia 15 października 2003 roku, SA/Bk 396/01 z dnia 24 sierpnia 2001 roku, III SA/Wr 73/09 z 3 czerwca 2009 r.).

Koniecznym jest ponadto zwrócenie uwagi na konstytucyjne ograniczenie władztwa podatkowego jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 217 Konstytucji RP, nakładanie podatków, innych danin publicznych, określenie podmiotów, przedmiotów opodatkowania stawek podatkowych, także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Przepis ten ogranicza swobodę organów administracji publicznej w zakresie możliwości nakładania podatków i danin publicznych, ustalania stawek podatkowych, zasad przyznawania ulg i umorzeń, jak również zwolnień od podatku w innej formie niż w drodze ustawy. Ta sfera życia poddana została wyłącznie regulacjom ustawowym, a więc znajduje się w zakresie właściwości organów władzy ustawodawczej. Organy jednostek samorządu terytorialnego nie mogą samodzielnie wykonywać innego władztwa podatkowego niż wynika to z upoważnienia ustawowego, na co wyraźnie wskazuje art. 168 Konstytucji RP, stanowiący, że jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie.

Reasumując, należy stwierdzić, iż zarówno Konstytucja, jak i ustawa o podatkach i opłatach lokalnych, nie daje gminie uprawnień do stanowienia zwolnień podatkowych innych niż przedmiotowe. Zwolnienia podatkowe o charakterze podmiotowym są zastrzeżone do regulacji ustawowych. Przyjęta więc przez Radę Miejską w Przemkowie regulacja mająca charakter przedmiotowo-podmiotowy w istotny sposób narusza prawo.

Ponadto Kolegium zwraca uwagę na brak spójności tytułu i § 2 uchwały. Z tytułu wynika, że określona w uchwale pomoc publiczna będzie dotyczyła wszystkich podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na terenie całej gminy Przemków, spełniających warunki w uchwale, zaś z treści § 2 uchwały - że pomoc publiczna będzie udzielana tylko tym podmiotom, które będą prowadzić działalność gospodarczą na oznaczonych (numerami działek) nieruchomościach w mieście Przemkowie.

Natomiast mając na względzie "Zasady techniki prawodawczej", zawarte w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku (Dz. U. Nr 100, poz. 908), wskazuje się, iż zgodnie z § 131 tych zasad - do projektu aktu prawa miejscowego winno być dołączone uzasadnienie.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, stwierdziło nieważność całej uchwały, ponieważ wyeliminowanie tylko § 2 uchwały prowadziłoby w konsekwencji do sytuacji, że uchwała nie mogłaby być wykonywana.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Przemkowie przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Św. Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia.



Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej we
Wrocławiu

/-/ dr Bogdan Cybulski