

Uchwała nr 89/2015
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 4 listopada 2015 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Malczyce nr XIII/69/2015
z dnia 29 września 2015 r. w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości stanowiących
regionalną pomoc inwestycyjną dla przedsiębiorców prowadzących
działalność gospodarczą na terenie Gminy Malczyce

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy Malczyce nr XIII/69/2015 z dnia 29 września 2015 r. w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie Gminy Malczyce — wobec istotnego naruszenia art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2014 r. poz. 849, z późn. zm.), § 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów 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. poz. 174) oraz § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908).

Uzasadnienie

Uchwała uchwały Rady Gminy Malczyce nr XIII/69/2015 z dnia 29 września 2015 r. w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie Gminy Malczyce wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 5 października 2015 roku.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, co następuje:

I. Badaną uchwałą Rada wprowadziła zwolnienie z podatku od nieruchomości nie wskazując przedmiotu opodatkowania objętego tym zwolnieniem.

Z powołanego w podstawie prawnej badanej uchwały art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2014 r. poz. 849, z późn. zm.), zwanej dalej „u.p.o.l.”, wynika, że rada gminy, w drodze uchwały, może wprowadzić inne zwolnienia przedmiotowe niż określone w art. 7 ust. 1 tej ustawy oraz w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw. Przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości określa art. 2 ust. 1 u.p.o.l. wskazując, że są to następujące nieruchomości lub obiekty budowlane: 1) grunty; 2) budynki lub ich części; 3) budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Powyższe regulacje oznaczają, że wprowadzone przez Radę, w oparciu o art. 7 ust. 3 u.p.o.l., zwolnienia powinny odnosić się do wskazanych w art. 2 ust. 1 u.p.o.l. przedmiotów opodatkowania, tj. gruntów, budynków, budowli. Badana uchwała takiego odniesienia nie zawiera. W § 3 pkt 2 i 3 badanej uchwały wprowadzono jedynie definicję „inwestycji początkowej” oraz „pomocy”, z których nie wynika jednak wyraźnie decyzja o zwolnieniu z podatku od nieruchomości określonych przedmiotów opodatkowania w rozumieniu art. 2 ust. 1 u.p.o.l.

II. W § 3 pkt 2 badanej uchwały wprowadzono następującą regulację:

„§ 3. Ilekroć w uchwale jest mowa o: [...] 2) inwestycji początkowej — należy przez to rozumieć inwestycję polegającą na utworzeniu nowego lub rozbudowie istniejącego przedsiębiorstwa poprzez wybudowanie nowych budynków lub budowli z przeznaczeniem na prowadzenie działalności gospodarczej. Inwestycją początkową jest również nabycie budynków lub budowli, które w okresie roku do daty nabycia nie były wykorzystywane na prowadzenie działalności gospodarczej, z przeznaczeniem na prowadzenie takiej działalności”.

Przy formułowaniu ww. definicji posłużono się terminologią inną niż użyta na gruncie rozporządzenia Rady Ministrów 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. poz. 174), dalej zwanego „rozporządzeniem”. Rozporządzenie w § 3 pkt 10 definiuje bowiem inwestycję początkową jako:

a) inwestycję w rzeczowe aktywa trwałe lub wartości niematerialne i prawne związane z założeniem nowego zakładu, zwiększeniem zdolności produkcyjnej istniejącego zakładu, dywersyfikacją produkcji zakładu poprzez wprowadzenie produktów uprzednio nieprodukowanych w zakładzie lub zasadniczą zmianą dotyczącą procesu produkcyjnego istniejącego zakładu,

b) nabycie aktywów należących do zakładu, który został zamknięty lub zostałyby zamknięty, gdyby zakup nie nastąpił, przy czym aktywa nabywane są przez inwestora niezwiązanego ze sprzedawcą i wyklucza się samo nabycie akcji lub udziałów przedsiębiorstwa.

Rozporządzenie w sposób enumeratywny wskazuje możliwe przeznaczenie udzielanej pomocy (§ 1 ust. 2), definiując poszczególne cele. Definiowanie ww. celu na gruncie uchwały organu stanowiącego przy użyciu terminologii, która nie jest porównywalna z użytą na gruncie rozporządzenia, powoduje, że wbrew § 1 ust. 1 rozporządzenia warunki udzielania zwolnień nie są jednoznaczne z warunkami określonymi w rozporządzeniu.

III. W § 5 badanej uchwały zawarto następującą regulację:

„§ 5. Warunkiem skorzystania przez przedsiębiorcę z pomocy jest:

1) złożenie przez przedsiębiorcę przed rozpoczęciem prac związanych inwestycją początkową, zgłoszenia w sprawie pomocy według wzoru stanowiącego załącznik do uchwały,

2) złożenie wymaganych informacji zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 marca 2010 r. w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc inną niż pomoc de minimis lub pomoc de minimis w rolnictwie lub rybołówstwie (Dz. U. Nr 53, poz. 312 z późn. zm.);

3) pokrycie przez przedsiębiorcę co najmniej 25% kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą na wspieranie nowej inwestycji ze środków własnych lub zewnętrznych źródeł finansowania w formie wolnej od jakiegokolwiek wsparcia publicznego;

4) utrzymanie inwestycji początkowej przez co najmniej 5 lat licząc od końca roku kalendarzowego, w którym: zakończono udzielania pomocy, lub zakończono inwestycję — w przypadku gdy zakończono ją później niż zakończono udzielania pomocy.

5) w przypadku ubiegania się o pomoc, w odniesieniu do kosztów o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 2 doprowadzenie wskutek realizacji inwestycji początkowej do wzrostu netto liczby miejsc pracy w porównaniu ze średnią z poprzednich 12 miesięcy, obsadzenie każdego stanowiska w ciągu 3 lat od zakończenia prac oraz utrzymanie na danym obszarze każdego miejsca pracy utworzonego dzięki inwestycji przez okres co najmniej 5 lat od dnia pierwszego obsadzenia stanowiska;

6) złożenie zobowiązania co do spełnienia warunków określonych w pkt 4 i pkt 5.”.

W § 5 pkt 1, 3 i 5 badanej uchwały opisano warunki dopuszczalności udzielenia regionalnej pomocy inwestycyjnej uregulowane w § 12 ust. 1, 2 i 4 rozporządzenia przy użyciu pojęć odmiennych od tych, którymi posługuje się rozporządzenie.

W § 5 pkt 1 uchwały wskazano, że warunkiem „skorzystania z pomocy” jest złożenie „zgłoszenia w sprawie pomocy według wzoru stanowiącego załącznik do uchwały”, pomimo że w § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia warunek „dopuszczalności” udzielenia pomocy odniesiono do dokonania pisemnego „zgłoszenia zamiaru korzystania z pomocy”.

W § 5 pkt 3 posłużono się pojęciem „środków własnych lub zewnętrznych źródeł finansowania w formie wolnej od jakiegokolwiek wsparcia publicznego”, pomimo że w § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia przy formułowaniu warunku dopuszczalności pomocy użyto pojęcia „środków własnych lub zewnętrznych źródeł finansowania, z wyłączeniem publicznych środków finansowych”.

W § 5 pkt 5 uchwały wskazano m.in. na konieczność „doprowadzenia wskutek realizacji inwestycji początkowej do wzrostu netto liczby miejsc pracy w porównaniu ze średnią z poprzednich 12 miesięcy”, pomimo że z § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia wynika, że warunkiem dopuszczalności pomocy jest m.in. „doprowadzenie wskutek realizacji projektu inwestycyjnego do wzrostu netto liczby pracowników w danym zakładzie w porównaniu ze średnią z poprzednich 12 miesięcy”. Powyższa różnica w formułowaniu ww. warunku jest istotna tym bardziej, że rozporządzenie w § 3 pkt 8 definiuje pojęcie „wzrostu netto liczby pracowników, a nie „wzrostu netto miejsc pracy”.

Powtarzanie lub modyfikowanie przepisów ustawowych przez przepisy gminne jest niedopuszczalne, gdyż godzi w zasadę legislacji i może mieć charakter dezinformujący. Zgodnie bowiem z § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908) w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.

IV. W § 6 ust. 4 badanej uchwały zawarto następującą regulację:

„4. Maksymalna intensywność pomocy wynosi 25% kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą, z tym że dla dużego projektu inwestycyjnego (projekt o kosztach kwalifikowanych przekraczających równowartość 50 mln euro) maksymalną wielkość pomocy ustala się zgodnie ze wzorem:

$I = 0,25 \times (50 \text{ mln euro} + 0,5 \times B + 0 \times C)$ gdzie poszczególne symbole oznaczają:

I — dopuszczalna wielkość pomocy dla dużego projektu inwestycyjnego,

B — wielkość kosztów inwestycji kwalifikujących się do objęcia pomocą powyżej równowartość 50 mln euro, a nieprzekraczająca równowartość 100 mln euro,

C — wielkość kosztów inwestycji kwalifikujących się do objęcia pomocą przekraczającą równowartość 100 mln euro.”.

Powyższa regulacja stanowi modyfikację treści § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 czerwca 2014 r. w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej na lata 2014–2020 (Dz.U. poz. 878), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie mapy pomocy”, oraz § 3 pkt 12 rozporządzenia. W szczególności powołane postanowienia uchwały modyfikują pojęcie dużego projektu inwestycyjnego, który na gruncie rozporządzenia definiowany jest jako „inwestycja początkowa, której koszty kwalifikowane, obliczane z zastosowaniem cen i kursów wymiany w dniu przyznania pomocy, przekraczają 50 mln euro”, oraz ujętą we wzorze zmienną „B”, której symbol zgodnie z powołanym rozporządzeniem w sprawie mapy pomocy oznacza „wielkość kosztów kwalifikujących się

do objęcia pomocą przekraczającą równowartość 50 mln euro, ustaloną według kursu średniego walut obcych, ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski, obowiązującego w dniu udzielenia pomocy — nieprzekraczającą równowartości 100 mln euro”.

Powyższe narusza powołany już § 137 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

W ocenie Kolegium ujmowanie w treści uchwały regulacji zawartych w rozporządzeniach jest zbędne w sytuacji, gdy postanowienia uchwały stanowią jedynie opis regulacji zawartych w rozporządzeniu. Jeżeli intencją organu stanowiącego jest dozwolone prawem odmienne uregulowanie kwestii objętych rozporządzeniem, postanowienia uchwały powinny posługiwać się terminologią stosowaną w rozporządzeniu i wskazywać, w jakim zakresie zostają one uregulowane odmiennie.

Wskazuje się ponadto, że w badanej uchwale:

1) w § 9 ust. 6 wskazano na konsekwencje nieutrzymania nowych miejsc pracy związanych z inwestycją początkową, w związku z którymi została udzielona pomoc, przez okres co najmniej 5 lat od dnia ich utworzenia, pomimo że w § 5 ust. 1 pkt 4 uchwały wskazano, że warunkiem skorzystania z pomocy jest doprowadzenie wskutek realizacji inwestycji początkowej do wzrostu netto liczby miejsc pracy w porównaniu ze średnią z poprzednich 12 miesięcy, obsadzenie każdego stanowiska w ciągu 3 lat od zakończenia prac oraz utrzymanie na danym obszarze każdego miejsca pracy utworzonego dzięki inwestycji przez okres co najmniej 5 lat od dnia pierwszego obsadzenia stanowiska,

2) w § 10 wskazano, że traci moc uchwała nr VIII/39/2011 Rady Gminy Malczyce z dnia 24 maja 2011 r. w sprawie pomocy de minimis na nowe inwestycje i zatrudnienie dla przedsiębiorców inwestujących na terenie Gminy Malczyce; powyższe postanowienie uchwały jest bezprzedmiotowe, ponieważ uchwałą nr 61/2011 z dnia 4 lipca 2011 r. Kolegium Izby stwierdziło nieważność uchwały wskazanej w ww. regulacji.

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Malczyce przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus