

Uchwała nr 103/2015
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 16 grudnia 2015 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej nr XVIII/133/15 z dnia 25 listopada 2015 r. zmieniającej uchwałę nr XVI/135/03 Rady Gminy i Miasta w Środzie Śląskiej z dnia 28 listopada 2003 r. w sprawie innych zwolnień w podatku od nieruchomości

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 Miejskiej w Środzie Śląskiej nr XVIII/133/15 z dnia 25 listopada 2015 r. zmieniającej uchwałę nr XVI/135/03 Rady Gminy i Miasta w Środzie Śląskiej z dnia 28 listopada 2003 r. w sprawie innych zwolnień w podatku od nieruchomości — 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.).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej nr XVIII/133/15 z dnia 25 listopada 2015 r. zmieniająca uchwałę nr XVI/135/03 Rady Gminy i Miasta w Środzie Śląskiej z dnia 28 listopada 2003 r. w sprawie innych zwolnień w podatku od nieruchomości wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 4 grudnia 2015 roku.

Oceniając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdziło, co następuje:

Badaną uchwałą Rada Miejska w Środzie Śląskiej wprowadziła „zwolnienie z podatku od nieruchomości” obejmujące „20 m² budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej”.

Powyższa regulacja w sposób istotny narusza 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.), dalej zwanej „u.p.o.l.”. Przepis ten stanowi ustawowe upoważnienie dla rady gminy do wprowadzenia innych niż określone w ust. 1 tego artykułu zwolnień przedmiotowych, tj. do wyłączenia z zakresu obowiązywania ustawy o podatkach i opłatach lokalnych określonych przedmiotów opodatkowania ze względu na ich cechy. Wprowadzona badaną uchwałą regulacja stanowi natomiast ulgę podatkową.

Zwolnienie i ulga to dwie różne instytucje występujące w konstrukcji prawnej podatku. W doktrynie przyjmuje się, że zwolnienie podatkowe to wyłączenie z zakresu podmiotowego danego podatku pewnej kategorii podmiotów (zwolnienie podmiotowe) lub z przedmiotu danego podatku pewnej kategorii sytuacji faktycznych lub prawnych (zwolnienie przedmiotowe). Zwolnienie nie może wystąpić w innych elementach konstrukcji podatku niż podmiot lub przedmiot podatku. Ulgi podatkowe natomiast nie dotyczą bezpośrednio przedmiotu lub podmiotu podatku, ale innych elementów jego konstrukcji — podstawy opodatkowania, stawek podatkowych i kwoty podatku.

Badana uchwała odnosi „zwolnienie” do powierzchni budynków (20 m² budynków lub ich części). Postanowienia uchwały nie wyłączają zatem z zakresu obowiązku podatkowego budynku lub jego części o określonych cechach. Budynek jako taki pozostaje przedmiotem opodatkowania.

Regulacja ta ma natomiast wpływ na wysokość podstawy opodatkowania, którą w przypadku budynków zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 2 u.p.o.l. stanowi ich powierzchnia użytkowa. Wyłączenie z podstawy 20 m² oznacza obniżenie podstawy opodatkowania, tym samym stanowi ulgę podatkową, do której wprowadzenia Rada nie została upoważniona (wyrok NSA z 17 lutego 2011 r. sygn. akt II FSK 1753/09).

Wskazuje się ponadto, że postanowienia uchwały są nieprecyzyjne. Odnoszą one „zwolnienie” do powierzchni budynków, tymczasem podstawę opodatkowania stanowi ich „powierzchnia użytkowa”. Z postanowień uchwały nie wynika również, czy wprowadzone nią „zwolnienie” dotyczy jednego budynku, czy każdego budynku znajdującego się w posiadaniu podatnika.

Podkreślić należy również, że jeżeli intencją Rady było wprowadzenie zwolnienia z podatku od nieruchomości, to projekt uchwały — ze względu na jego zakres obejmujący budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej — jako projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis, powinien zostać zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w trybie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404, z późn. zm.). Jak wynika z pisma znak Plon.4.310.1.2015 z dnia 14 grudnia 2015 r., projekt badanej uchwały nie został zgłoszony Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Uwzględniając powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Środzie Śląskiej 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 dnia jej doręczenia.

Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Marek Głód