

Uchwała nr 40/2015
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 25 maja 2015 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr X/58/15 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej
z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielania przez Gminę Środa Śląska pomocy regionalnej
na wspieranie nowych inwestycji

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 i z 2013 r. poz. 1646) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały nr X/58/15 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielania przez Gminę Środa Śląska pomocy regionalnej na wspieranie nowych inwestycji — wobec istotnego naruszenia § 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).

Uzasadnienie

Uchwała nr X/58/15 Rady Miejskiej w Środzie Śląskiej z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie udzielania przez Gminę Środa Śląska pomocy regionalnej na wspieranie nowych inwestycji wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 11 maja 2015 roku.

Warunki udzielania zwolnień z podatku od nieruchomości stanowiących pomoc publiczną, a wprowadzanych w drodze uchwał rad gmin na podstawie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 2014 poz. 849, z późn. zm.) określa rozporządzenie 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), zwane dalej rozporządzeniem. Postanowienia rozporządzenia i użyta w nim terminologia powinny zatem stanowić podstawę kształtowania treści ww. uchwał rad gmin.

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

I. W przedmiotowej uchwale zawarto następujące regulacje:

„§ 1. 1. Wprowadza się na obszarze gminy Środa Śląska zwolnienia z podatku od nieruchomości dla przedsiębiorców, stanowiące regionalną pomoc inwestycyjną udzielaną zgodnie z Rozporządzeniem Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz.Ur.UE.L.187 z 26.06.2014, str. 1) oraz z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 stycznia 2015 r. w sprawie warunków udzielania zwolnień od 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. z 02 lutego 2015 r. poz. 174).

[...]

§ 2. Ilekroć w uchwale jest mowa o:

1) nowej inwestycji — należy przez to rozumieć inwestycję w grunty, budynki i budowle polegającą na utworzeniu nowego lub rozbudowie istniejącego przedsiębiorstwa poprzez wybudowanie nowych budynków przeznaczonych na prowadzenie działalności gospodarczej,

2) pomocy — należy przez to rozumieć zwolnienie z podatku od nieruchomości na warunkach określonych w niniejszej uchwale [...]”.

Z powołanych regulacji (§ 1 ust. 1) wynika, że wprowadzone badaną uchwałą zwolnienia stanowią „regionalną pomoc inwestycyjną”. Zgodnie z § 3 pkt 9 rozporządzenia ww. określenie oznacza pomoc regionalną przyznawaną na inwestycję początkową lub inwestycję początkową na rzecz nowej działalności gospodarczej na obszarach objętych pomocą. Pojęcia te zostały również zdefiniowane w treści rozporządzenia (§ 9 pkt 10 i 11). Tytuł badanej uchwały wskazuje natomiast, że w jej ramach pomoc ma być udzielana na „wsparcie nowych inwestycji”, których definicję wprowadzono w § 2 pkt 2 uchwały. Przy formułowaniu ww. definicji posłużono się terminologią inną niż użyta na gruncie rozporządzenia.

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.

II. W § 1 uchwały ustalono, że:

„§ 1. [...] 2. Przepisy uchwały stosuje się do podatników podatku od nieruchomości, o których mowa w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, będących przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173, poz. 1807 ze zm.).”.

Powołane postanowienia odwołują się do krajowej definicji przedsiębiorcy, zawartej w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173, poz. 1807, z późn. zm.). Dla celów pomocy publicznej wiążące w zakresie pojęcia przedsiębiorcy są przepisy unijne, w których rozumieniu pojęcie to jest szersze od krajowej definicji przedsiębiorcy. Obejmuje ono bowiem swoim zakresem wszystkie kategorie podmiotów zaangażowanych w działalność gospodarczą niezależnie od ich formy prawnej i źródeł finansowania.

III. W § 4 uchwały ustalono, że:

„§ 4. 1. Udzielana pomoc może być obliczana w odniesieniu do:

- 1) kosztów inwestycji w środki trwałe, które są związane z realizacją nowej inwestycji,
- 2) kosztów utworzenia nowych miejsc pracy związanych z realizacją nowej inwestycji.

2. Do kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 1, zalicza się nakłady:

- cenę nabycia prawa własności gruntów
- cenę nabycia albo koszt wytworzenia budowli i budynków

z wyłączeniem najmu lub dzierżawy.

3. Do kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 2, zalicza się dwuletnie koszty wynagrodzenia brutto przed opodatkowaniem podatkiem dochodowym oraz opłacone od tego wynagrodzenia obowiązkowe składki, w szczególności na ubezpieczenia społeczne, ponoszone przez przedsiębiorcę od dnia zatrudnienia pracowników.”.

Zgodnie z § 5 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia regionalna pomoc inwestycyjna może być obliczana w odniesieniu do szacunkowych kosztów płacy wynikających z utworzenia miejsc pracy w następstwie inwestycji początkowej obliczonych za okres dwóch lat. Stosownie do § 6 ust. 2 rozporządzenia do kosztów kwalifikowalnych, o których mowa w § 5 ust. 2 pkt 2, zalicza się natomiast koszty wynagrodzenia, którymi są całkowite koszty, jakie beneficjent pomocy faktycznie ponosi z tytułu zatrudnienia, na które składają się w pewnym określonym przedziale czasu wynagrodzenie brutto przed opodatkowaniem, obowiązkowe składki na ubezpieczenie społeczne oraz koszty opieki nad dziećmi i rodzicami.

Ustalenie w § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały podstaw obliczania pomocy przy użyciu pojęcia „kosztów utworzenia nowych miejsc pracy”, niezdefiniowanego na gruncie rozporządzenia, nie jest jednoznaczne z podstawami określonymi w § 5 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia. Treść § 4 ust. 3 uchwały, wskazująca „w szczególności” składki stanowiące koszty kwalifikowalne, stanowi natomiast istotną modyfikację postanowień § 6 ust. 2, który w sposób enumeratywny wymienia ww. koszty.

Zawarte § 4 ust. 2 uchwały dookreślenie „z wyłączeniem najmu lub dzierżawy” ze względu na ustalone w tym przepisie koszty kwalifikujące się do objęcia pomocą, tj. „nabycie prawa własności”, „nabycie albo koszt wytworzenia budowli i budynków”, jest bezprzedmiotowe.

IV. W § 5 i § 6 uchwały zawarto następujące regulacje:

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

1) złożenie przez przedsiębiorcę przed datą wydania pozwolenia na budowę związaną z nową inwestycją, a w przypadku nabycia nieruchomości związanej z nową inwestycją — przed datą jej nabycia, zgłoszenia w sprawie pomocy według wzoru stanowiącego załącznik do uchwały,

2) złożenie zobowiązania do utrzymania nowej inwestycji co najmniej przez 5 lat od dnia jej zakończenia.

§ 6. 1. Do kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą zalicza się koszty poniesione po dacie złożenia zgłoszenia, o którym mowa w pkt 1.

2. Pomoc może być udzielona albo na podstawie kosztów, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 1, albo na podstawie kosztów, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 2.

3. Warunkiem do skorzystania z pomocy, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 1 jest wniesienie przez przedsiębiorcę pomocy, wkładu finansowego w wysokości co najmniej 25% kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą na wspieranie nowej inwestycji ze środków własnych lub zewnętrznych źródeł finansowania, z wyłączeniem publicznych środków finansowych oraz utrzymania inwestycji przez okres co najmniej 5 lat.

4. Warunkiem do skorzystania z pomocy, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 2 jest utworzenie co najmniej 2 nowych miejsc pracy związanych z nową inwestycją w okresie 18 miesięcy od dnia zakończenia inwestycji i utrzymanie zatrudnienia na poziomie nie niższym niż średnia z 12 miesięcy poprzedzających utworzenie miejsc pracy oraz utrzymanie nowo utworzonych miejsc pracy, w związku z którymi została udzielona pomoc, przez okres co najmniej 5 lat od dnia ich utworzenia.”.

W § 5 oraz § 6 ust. 3 i 4 uchwały wskazano na „warunki korzystania z pomocy”, pomimo że warunki te zgodnie z § 12 ust. 1 rozporządzenia stanowią „warunki dopuszczalności udziela-

nia regionalnej pomocy inwestycyjnej”. Przy formułowaniu tych warunków na gruncie badanej uchwały dokonano modyfikacji postanowień zawartych w § 12 ust. 1 pkt 1–4 rozporządzenia, a mianowicie:

- w § 5 pkt 1 uchwały ustalono, że korzystanie z pomocy wymaga złożenia zgłoszenia „przed datą wydania pozwolenia na budowę związaną z nową inwestycją, a w przypadku nabycia nieruchomości związanej z nową inwestycją — przed datą jej nabycia”, pomimo że z § 12 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia wynika, że zgłoszenie powinno być dokonane przed „rozpoczęciem prac związanych z inwestycją”, które § 3 ust. 3 rozporządzenia definiuje jako: a) rozpoczęcie robót budowlanych związanych z inwestycją lub pierwsze prawnie wiążące zobowiązanie do zamówienia urządzeń lub inne zobowiązanie, które sprawia, że inwestycja staje się nieodwracalna, w zależności od tego, co wystąpi najpierw; za rozpoczęcie robót budowlanych nie uznaje się zakupu gruntów oraz prac przygotowawczych, takich jak uzyskanie zezwoleń i przeprowadzenie studiów wykonalności, b) moment nabycia aktywów bezpośrednio związanych z nabytym zakładem — w przypadku przejęć;

- z § 6 ust. 3 uchwały wynika, że warunek wniesienia co najmniej 25% kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą dotyczy tylko pomocy obliczanej w odniesieniu do kosztów inwestycji w środki trwałe, pomimo że § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia odnosi ww. wymóg do całej regionalnej pomocy inwestycyjnej;

- ustalone w § 6 ust. 4 uchwały warunki korzystania z pomocy, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały, zostały ustalone w sposób nieporównywalny do postanowień § 12 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia, w którym jako warunek dopuszczalności pomocy obliczanej na podstawie szacunkowych kosztów płacy wskazano doprowadzenie wskutek realizacji projektu inwestycyjnego do wzrostu netto liczby pracowników w danym zakładzie 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 lub 3 lat dla MŚP.

V. W § 7 uchwały zawarto następującą regulację:

„§ 7. [...] 4. Pomoc przysługuje do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, w którym przekroczono maksymalną intensywność pomocy określoną w § 8 lub maksymalną wartość pomocy ustaloną zgodnie z § 9.”.

Regulacja zawarta w § 7 ust. 4 uchwały zawiera błędne odesłanie do § 9 uchwały, który nie odnosi się do intensywności i wartości pomocy.

VI. W § 10 uchwały zawarto następującą regulację:

„§ 10. Pomoc udzielana zgodnie z uchwałą podlega sumowaniu z:

- 1) każdą inną pomocą przeznaczoną na realizację tej samej inwestycji lub utworzenie miejsc pracy związanych z tą samą inwestycją, w tym udzielaną ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, oraz

- 2) pomocą de minimis,

- w odniesieniu do tych samych kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą lub tej samej inwestycji;

- i nie może przekroczyć maksymalnej intensywności pomocy określonej w § 8 albo wartości pomocy ustalonej zgodnie z § 9.”.

Powołane postanowienia uchwały stanowią powtórzenie treści § 12 nieobowiązującego już rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 sierpnia 2008 r. w sprawie warunków udzielania zwolnień od podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną (Dz.U. Nr 146, poz. 927, z późn. zm.). Z postanowień zawartych w § 13 obowiązującego rozporządzenia wynika, że warunkiem udzielania pomocy jest przestrzeganie zasad kumulacji pomocy, określonych w art. 8 rozporządzenia Komisji UE nr 651/2014.

Biorąc pod uwagę 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 daty doręczenia niniejszej uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus