



Uchwała Nr 114/p213/P/16

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku
z dnia 5 maja 2016 r.



Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 561), art. 40 ust. 1, art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 446), art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r. poz. 849 z późn. zm.), art. 51 § 1 w zw. z art. 53 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.), § 145 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) – Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w wyniku badania uchwały Nr XXIII/270/16 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis na wsparcie branż chronionych, zanikających i preferowanych na wskazanym obszarze w centrum miasta Słupska

orzeka nieważność § 5 ust. 2 i § 9 ust. 2 badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 8 kwietnia 2016 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku wpłynęła uchwała Nr XXIII/270/16 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis na wsparcie branż chronionych, zanikających i preferowanych na wskazanym obszarze w centrum miasta Słupska.

Badając w dniu 5 maja 2016 r. powyższą uchwałę Kolegium tut. Izby stwierdziło, że obarczona jest ona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa, ponieważ między innymi nie wypełniono w sposób właściwy delegacji ustawowej wynikającej z art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz naruszono art. 51 § 1 w związku z art. 53 § 1 ustawy - Ordynacja podatkowa.

W § 5 ust. 2 badanej uchwały Rada Miejska w Słupsku postanowiła, że: „*Podatnik zobowiązany jest do przedkładania, na żądanie organu udzielającego pomocy, dodatkowych informacji, niezbędnych dla oceny pomocy oraz prawidłowego jej nadzorowania i monitorowania.*”.

Jak wynika z w/w art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych: *rada gminy, w drodze uchwały, może wprowadzić inne zwolnienia przedmiotowe niż określone w ust. 1 oraz w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw.*

Kolegium tut. Izby wskazuje, że użyte w powyższych zapisach badanej uchwały sformułowanie: „*podatnik zobowiązany jest do przedkładania, na żądanie organu udzielającego pomocy, dodatkowych informacji,*” stanowi pojęcie niedookreślone, stwarzające możliwość luzu interpretacyjnego, co może w szczególności skutkować dowolnością w zakresie stosowania przepisów uchwały. Z uwagi na fakt, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, winna zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok NSA oz. w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. sygn. akt SA/Gd 2949/94).

Powyższy nakaz konstruowania przez organy jednostek samorządu terytorialnego aktów prawa miejscowego zgodnie z zasadami poprawnej legislacji wynika również z zasady państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochrony zaufania do państwa i prawa (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2001 r., K 33/00).

W kontekście powyższego należy zauważyć, że w/w zapis stanowi o obowiązku przedłożenia dodatkowych niesprecyzowanych informacji organowi udzielającemu pomocy,

niezbędnych dla oceny tej pomocy oraz prawidłowego jej nadzorowania i monitorowania. Ponadto sposób sformułowania tego zapisu sugeruje, że obowiązek przedłożenia – może dotyczyć zarówno informacji składanej w postaci ustnej, jak i w postaci pisemnej. Co istotne, nie wskazano, że w przykładowo takich dodatkowych informacji. Nie wiadomo zatem, jakie informacje (innymi składane w formie pisemnej) mają potwierdzać prawo do zwolnienia. Z kolei jak wskazano w § 9 ust. 1 pkt 3 badanej uchwały skutkiem złożenia nieprawdziwych oświadczeń lub informacji, co do spełnienia warunków do uzyskania zwolnienia od podatku od nieruchomości, jest utrata prawa do zwolnienia. Powyższy kierunek interpretacyjny podziela również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 10 marca 2016 r. sygn. akt I SA/OI 33/16. Nadto, w ocenie Kolegium tut. Izby organy jednostek samorządu, co prawda są uprawnione do określania warunków korzystania ze zwolnienia w podatku od nieruchomości, to jednak podatnik nie powinien mieć wątpliwości co do przesłanek, które mogą powodować niekorzystne dla niego skutki (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 19 sierpnia 2015 r. sygn. akt I SA/Gd 963/15).

Dodać również należy, że w granicach posiadanego umocowania ustawowego Rada Miejska powinna jednoznacznie określić rodzaj informacji wymaganych od beneficjenta pomocy, ponieważ to organowi stanowiącemu gminy, zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, na podstawie upoważnień ustawowych. Rozpatrywana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, który zawiera przepisy skierowane do nieokreślonego kręgu podmiotów. Regulacje w niej zawarte muszą być sformułowane w sposób jasny i precyzyjny tak, aby ich stosowanie nie skutkowało dyskryminacją niektórych z uprawnionych osób.

Ponadto, zgodnie z § 145 ust. 2 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”: *Jeżeli norma ma znajdować zastosowanie tylko w określonych okolicznościach, okoliczności te jednoznacznie i wyczerpująco wskazuje się w przepisie prawnym przez rodzajowe ich określenie.*

W ocenie organu nadzoru sposób, w jaki sformułowano obowiązek przedkładania dodatkowych informacji (zarówno w formie ustnej jak i pisemnej) w § 5 ust. 2 badanej uchwały, nie spełnia w/w wymogów, co stanowi o naruszeniu art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Kolegium tut. Izby wskazuje ponadto, że w § 9 ust. 2 badanej uchwały stwierdzono: *„W przypadku utraty prawa do zwolnienia przedsiębiorca zobowiązany jest do zapłaty podatku od nieruchomości wraz z należnymi odsetkami za cały okres, w którym korzystał ze zwolnienia, zgodnie z przepisach ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.).”*

Należy jednak zauważyć, że zgodnie z art. 51 § 1 ustawy - Ordynacja podatkowa: *zaległością podatkową jest podatek niezapłacony w terminie płatności*, natomiast art. 53 § 1 stanowi, że *od zaległości podatkowych, (...) naliczane są odsetki za zwłokę.*

Przedmiotowym zapisem Rada Miejska wprowadziła zatem sankcję w postaci odsetek w zakresie sprzecznym z ustawą – Ordynacja podatkowa. Tymczasem jak wynika z cyt. przepisów, odsetki za zwłokę są konsekwencją powstania zaległości podatkowej, a zatem nie mogą być naliczane w każdym przypadku utraty prawa do zwolnienia, gdyż w przypadku podatników, u których zobowiązanie podatkowe powstaje w drodze doręczenia decyzji ustalającej, nie może istnieć zobowiązanie bez takiej decyzji (art. 53a Ordynacji podatkowej).

W związku z tym przepis uchwały, który w każdym przypadku przewiduje obowiązek uiszczania odsetek za zwłokę jest spreczny z art. 51 § 1 w związku z art. 53 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa. W konsekwencji postanowienia § 9 ust. 2 badanej uchwały wykraczają również poza delegację dla organu stanowiącego wynikającą z art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Zdaniem Kolegium tut. Izby powyższe okoliczności sprawiają, że przedmiotowe zapisy w badanej uchwale obarczone są zatem wadą o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Jednocześnie rozważenia wymaga dokonanie zmian stosownych postanowień badanej uchwały w zakresie, w jakim wprowadzone zapisy odnoszą się do cech podmiotu podatku od nieruchomości (tj. podatnika będącego przedsiębiorcą posiadającego albo nieposiadającego jakichkolwiek zobowiązań wobec miasta). Jak bowiem wynika z art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych rada gminy może wprowadzać jedynie zwolnienia przedmiotowe.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.



PREZES
Izba Budner-Iwanicka