

UCHWAŁA NR 46/2019
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w ZIELONEJ GÓRZE
z dnia 6 marca 2019 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 561 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr IV/27/2019 Rady Miejskiej w Nowym Miasteczku z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie określenia warunków udzielania zwolnienia w podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis dla przedsiębiorców działających na terenie gminy Nowe Miasteczko, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza:

- nieważność § 6 pkt 8 badanej uchwały – z powodu istotnego naruszenia art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1445 ze zm.) w zw. z § 6 i § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 stycznia 2019 r. Rada Miejska w Nowym Miasteczku podjęła uchwałę Nr IV/27/2019 w sprawie określenia warunków udzielania zwolnienia w podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis dla przedsiębiorców działających na terenie gminy Nowe Miasteczko. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 08 lutego 2019 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Oceniając zgodność postanowień przedmiotowej uchwały z przepisami prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze ustaliło, co następuje:

Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego podjętym przez Radę Gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 8 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 994 ze zm.).

Badana uchwała określa warunki udzielania zwolnienia w podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis dla przedsiębiorców działających na terenie gminy Nowe Miasteczko. W § 6 uchwały Rada Miejska w Nowym Miasteczku postanowiła, że warunkiem zwolnienia od podatku od nieruchomości, w związku z nabyciem praw do zwolnienia na podstawie niniejszej uchwały, jest złożenie określonych w pkt 1–7 informacji i dokumentów oraz w pkt 8 cyt. „innych niezbędnych dokumentów, na żądanie organu podatkowego”.

Postanowienie to – w ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej – narusza w istotny sposób art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zgodnie z którym 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 Izby wskazuje, że użyte w powyższych zapisach badanej uchwały sformułowanie: „innych niezbędnych dokumentów, na żądanie organu podatkowego” 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. Zapis § 6 pkt 8 uchwały stanowi o obowiązku przedłożenia dodatkowych niesprecyzowanych dokumentów

organowi udzielającemu pomocy, niezbędnych dla potwierdzenia uprawnienia do stosowania zwolnienia. Określa on warunki, od których spełnienia zależy nabycie prawa zwolnienia z podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis, zatem podatnik do którego skierowany jest akt, powinien wiedzieć, czego od niego oczekuje organ podatkowy w kontekście nabycia przedmiotowego zwolnienia. Nie wiadomo, jakie jeszcze dokumenty – poza wymienionymi w § 6 pkt 1–7 uchwały – mają potwierdzać prawo do zwolnienia. Powyższy kierunek interpretacyjny podziela również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 10 marca 2016 r. sygn. akt I SA/Ol 33/16. Nadto, w ocenie Kolegium Izby, organy jednostek samorządu terytorialnego są uprawnione do określania warunków korzystania ze zwolnienia w podatku od nieruchomości, 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).

Przepisy gminne powinny przestrzegać podstawowych zasad techniki prawodawczej, a w szczególności określać wyraźnie zakres stosunków normowanych aktem i używać w nich określeń jasnych, zwięzłych i ścisłych. Zgodnie z przepisem § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283) akty prawa miejscowego, a takim aktem jest uchwała Nr IV/27/2019 Rady Miejskiej w Nowym Miasteczku z dnia 31 stycznia 2019 r., winny być redagowane tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Stosownie do § 143 ww. załącznika do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej. Wprowadzenie w uchwale będącej aktem prawa miejscowego uregulowań sformułowanych w sposób nieprecyzyjny i niejednoznaczny, budzący wątpliwości interpretacyjne stanowi istotne naruszenie prawa, co skutkuje nieważnością tak zredagowanych przepisów uchwały. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego (wyrok z dnia 22 czerwca 2009 r. - sygn. akt II OSK 1022/08) stanowienie przepisów prawa, w których używane pojęcia są wzajemnie sprzeczne lub umożliwiające dowolną interpretację uznać należy za naruszające zasadę ochrony zaufania do państwa i prawa. Nakaz respektowania przez organy prawodawcze norm poprawnej legislacji wynika z zawartej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) zasady demokratycznego państwa prawnego. 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 ocenie organu nadzoru sposób, w jaki sformułowano obowiązek przedkładania dodatkowych dokumentów w § 6 pkt 8 badanej uchwały, nie spełnia ww. wymogów, co stanowi o naruszeniu art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w zw. z § 6 i § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, za pośrednictwem tutejszego Kolegium, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodniczący Kolegium

Ryszard Zajaczkowski