

nowiacy, że rada gminy w drodze uchwały określa zasady ustalania i poboru oraz termin płatności i wysokość stawek dziennych w ustawie, z tym że stawka opłaty targowej nie może przekroczyć 658,49 zł dziennie.

Z art. 217 Konstytucji RP wynika między innymi, że nakładanie podatków, innych dochodów publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych następuje w drodze ustawy.

Organ jednostki samorządu terytorialnego nie ma prawa do samodzielnego kształtowania form stawek podatkowych. Z art. 168 Konstytucji RP wynika, że jednostki samorządu terytorialnego mają jedynie prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie ustalonym w ustawie. Art. 19 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych określa jedynie maksymalną dzienną stawkę opłaty targowej i w tym zakresie upoważnia organ stanowiący gminy do ustalenia wysokości dziennej stawki opłaty targowej. Stąd wynika, iż nie ma podstaw prawnych do ustalania i pobierania opłaty targowej w formie ryczałtu miesięcznego.

Kolegium Izby wskazuje że podstawą poboru opłaty targowej jest zgodnie z art. 15 ust. 1 o podatkach i opłatach lokalnych czynność związana z „dokonywaniem sprzedaży na targowiskach”. Zarówno z po-

stanowień §1 ust. 1, uzasadnienia jak i z przesłanego RIO wyjaśnienia wynika, że opłata targowa nie została powiązana z czynnościami dokonywania sprzedaży, a z czynnościami związanymi z „oddaniem w administrowanie lub dzierżawę targowiska”. Powyższe nie mieści się w zakresie uprawnień wyznaczonych przepisami i stanowi naruszenie art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Także z naruszeniem prawa rada w §1 ust. 1 uchwały (dot. dodania ust. 4) postanowiła o upoważnieniu Wójta do zawarcia umowy dzierżawy lub oddania w zarząd całości targowiska.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby orzekło jak w sentencji uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

2894

UCHWAŁA Nr 12/687/2009 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 5 sierpnia 2009 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) w związku z art. 18 ust. 1 pkt 1 i art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

orzeka nieważność

uchwały Nr LVIII/772/V/2009 Rady Miasta Poznania z dnia 7 lipca 2009 roku w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości budynków lub ich części, w których wykonano remont elewacji

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tut. Izbie w dniu 15 lipca 2009 r. Rada Miasta Poznania powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 8 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991

r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2006 r. Nr 1221 poz. 844 ze zm.) postanowiła o wprowadzeniu zwolnienia z podatku od nieruchomości budynków lub ich części, w których wykonano remont elewacji.

Regionalna Izba Obrachunkowa na podstawie przepisów art. 61 §1 i 4 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zawiadomiła Prezydenta Miasta i Przewodniczącą Rady o wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do przedmiotowej uchwały z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych zapraszając na posiedzenie Kolegium w dniu 5 sierpnia 2009 r. przedstawicieli jednostki.

Ponadto Izba wezwwała do przedłożenia informacji czy projekt uchwały został stosownie do 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. 4004) przesłany do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w dniu 5 sierpnia 2009 r. Kolegium Izby ustaliło i zważyło co następuje.

W piśmie z dnia 31 lipca 2009 r., które wpłynęło do tut. Izby 5 sierpnia 2009 r. (fax 31.07.2009 r.) Prezydent Miasta Poznania Pan Ryszard Grobelny podał, iż projekt uchwały przesłany został do Prezesa UOKiK w Warszawie przy piśmie z dnia 6 lipca 2009 r. „Według posiadanych informacji do dnia 31 lipca opinia UOKiK w tej sprawie nie wpłynęła do Urzędu Miasta Poznania”.

Do pisma dołączone zostało pismo z dnia 6 lipca 2009 r. skierowane do Prezesa UOKiK podpisane przez vice-Przewodniczącego Rady Miasta Poznania i potwierdzenie odbioru tego pisma opatrzone datą 13 lipca 2009 r.

Powyższe wskazuje na to, iż w dniu podejmowania uchwały Rada Miasta Poznania nie miała i nie mogła mieć (z uwagi na późne przesłanie projektu tj. na dzień przed sesją Rady), ewentualnych zastrzeżeń UOKiK dotyczących przejrzystości zasad udzielania pomocy de minimis.

W odniesieniu do zawartych w uchwale postanowień Kolegium Izby ustaliło, że w §1 ust. 1 uchwały Rada Miasta postanowiła, iż „zwalania się z podatku od nieruchomości budynki lub ich części, w których zakończony został remont elewacji po dniu wejścia w życie uchwały”. Z zapisu §1 ust. 4 wynika, że zwolnienie nastąpi pod warunkami określonymi w uchwale. W §3 uchwały Rada postanowiła, iż „warunkiem skorzystania z prawa do zwolnienia z podatku od nieruchomości na warunkach określonych w uchwale jest złożenie w Wydziale Finansowym Urzędu Miasta Poznania wniosku wraz z wymaganymi załącznikami, z którym należy wystąpić nie później niż do 15 stycznia roku podatkowego, w którym po raz pierwszy przysługuje prawo do zwolnienia na podstawie uchwały. Wniosek należy złożyć na formularzu stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały”.

Załącznik Nr 1 do uchwały zatytułowany został „Wniosek o przyznanie ulgi w formie zwolnienia z podatku od nieruchomości” a w jego treści zawarty został zapis „zwracam się z prośbą o zwolnienie z podatku od nieruchomości...”.

Z treści §4 wynika, że „wraz z wnioskiem o przyznanie ulgi w formie zwolnienia z podatku od nieruchomości podatnik zobowiązany jest do przedłożenia szeregu dokumentów (wymienionych w pkt 1-6).

Kolegium zważyło:

Zgodnie z 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 ustawy. W ocenie Kolegium zarówno przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jak i ustawa „Ordynacja podatkowa” nie przewidują instytucji prawa podatkowego „zwolnienia pod warunkiem”. Rada Miasta może określić przesłanki uprawniające podatnika do skorzystania ze zwolnienia podatkowego.

Nakładając na podatnika obowiązek złożenia wniosku „o udzielenie ulgi w formie zwolnienia” Rada Miasta dokonała połączenia instytucji zwolnienia i ulgi podatkowej. Zwolnienie oznacza definitywne, ostateczne wyłączenie określonej kategorii podatników lub podmiotu opodatkowania spod obowiązku podatkowego. W przypadku ulgi podatkowej organ podatkowy nie rezygnuje bowiem z opodatkowania, gdyż jego zamiarem jest tylko i wyłącznie redukcja obciążenia podatkowego, zmniejszenie rozmiarów płaconego podatku.

Złożenie wniosku o udzielenie zwolnienia jest żądaniem wszczęcia postępowania podatkowego, o jakim mowa w art. 165 §1 i 3 ustawy Ordynacja podatkowa. Poprzez złożenie wniosku podatnik wszczyna postępowanie podatkowe w swojej indywidualnej sprawie, które winno zakończyć się indywidualnym rozstrzygnięciem w formie decyzji lub postanowienia wydanymi przez organ podatkowy. Kolegium wskazuje, iż w obowiązujących przepisach prawa brak jest normy, która mogłaby stanowić podstawę prawną do wydania „decyzji o udzieleniu zwolnienia”. Zwolnienie podatkowe nie może mieć charakteru indywidualnego, gdyż przymiot taki posiada ulga podatkowa. Ustawodawca ściśle rozgranicza kompetencje w zakresie zwolnień podatkowych i ulg podatkowych pomiędzy radą gmin i organami podatkowymi, przydzielając tym pierwszym uprawnienie do wprowadzenia zwolnień, a organom podatkowym nadając uprawnienie do udzielania ulg podatkowych. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że „Samorządy mogą wprowadzić dodatkowe zwolnienia w podatku od nieruchomości. Nie można natomiast wprowadzać ukrytych ulg mających na celu zmniejszenie należności podatkowych” (II FSK 1238/2006 Gazeta Prawna 2007/244 str. 14).

Rozróżnienie pojęć „ulgi” i „zwolnienia” prowadzi do stwierdzenia, że organ stanowiący jest uprawniony do wprowadzenia ulg podatkowych tylko wówczas, gdy w danym przepisie ustawowym użyte jest pojęcie „ulga”. Przy zwolnieniu podatkowym kontroluje się spełnienie przesłanek, zaś przy uldze podatkowej – organ ją przyznaje. Skoro zgodnie z Uchwałą podatnik obowiązany jest złożyć wniosek o przyznanie zwolnienia, a ocenę tego wniosku pozostawiono organowi podatkowemu, to nie można przyjąć, że w oparciu o treść Uchwały mamy do czynienia ze zwolnieniem podatkowym. Pojęcie „zwolnienie” i „ulga” to dwie różne konstrukcje prawne, na co zwrócił uwagę, między innymi, WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 6 maja 2004 roku w sprawie – sygn. Akt I SA/Po 153/04, powołując się na ugruntowane od dawna stanowisko w doktrynie polskiego prawa podatkowego i orzecznictwie sądowym, iż niedopuszczalne jest utożsamianie kategorii zwolnienia podatkowego z kategorią ulgi podatkowej. Stanowisko takie wyraził także sąd administracyjny w wyroku z dnia 10 lipca 2007 r. – sygn. Akt I SA/Po/979/07. Ponadto Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż „Treść terminów „zwolnie-

nie" i „ulga" nie jest tożsama w sensie prawnym. Zakres uchwalonych zwolnień winien być określony na tyle czytelnie, każda osoba należąca do bliżej nieokreślonego kręgu podatników rozumiała zakres tego zwolnienia, wynikającego jedynie z uchwały Rady Miejskiej"- wyrok z dnia 23 lipca 1991 r. (III SA 452/91 Serwis Podatkowy 1999/10 str. 62). W przywołanym wyroku Sąd podkreśla, że zakres zwolnienia ma wynikać jedynie z treści uchwały, a nie z czynności organu podatkowego.

W §1 ust. 8 uchwały postanowiono, że zwolnienie z podatku od nieruchomości przysługuje przez okres nie dłuższy niż pięć kolejnych lat podatkowych, a wysokość zwolnienia nie może przekroczyć 50 proc. sfinansowanych z własnych środków i udokumentowanych wydatków na przeprowadzenie remontu elewacji.

Zapis ten może budzić wątpliwości interpretacyjne, bowiem nie wynika z niego jednoznacznie na jaki okres przysługuje zwolnienie i kto będzie o nim decydował. Użycie wyrażenia „przez okres nie dłuższy niż pięć lat" oraz „a wysokość zwolnienia nie może przekroczyć 50 proc...." może sugerować, iż organ podatkowy (Prezydent) będzie decydował o tym na ile lat zostanie przyznane zwolnienie, kierując się jedynie obwarowaniem aby wysokość zwolnienia nie przekroczyła 50 proc. poniesionych nakładów remontowych przez korzystającego ze zwolnienia. Wątpliwość ta tym bardziej może być uzasadniona z uwagi na przesądzenie w uchwale o przyznawaniu zwolnienia na wniosek.

Dodatkowo należy nadmienić, że w postanowieniu §4 pkt 4 przedmiotowej uchwały podatnik został zobowiązany do złożenia wraz z wnioskiem o przyznanie „ulgi w formie zwolnienia z podatku od nieruchomości" również deklaracji na podatek od nieruchomości obowiązującej na dany rok podatkowy sporządzonej na formularzu według ustalonego wzoru lub informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych obowiązującej w danym roku sporządzanej na formularzu wg ustalonego wzoru. W treści postanowienia §1 ust. 3 przedmiotowej uchwały ustalono, że zwolnienie z podatku od nieruchomości przysługuje podatnikowi od 1 stycznia roku podatkowego następującego po roku w którym zakończono remont elewacji. Zatem obowiązująca na dany rok podatkowy deklaracja podatkowa lub informacja o nieruchomościach potraktowana została jako element wniosku skierowanego do organu podatkowego o przyznanie zwolnienia z podatku od nieruchomości w roku następnym.

Z treści przepisu art. 6 ust. 9 pkt 1 i 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wynika, iż osoby prawne, jednostki organizacyjne oraz spółki nie mające osobowości prawnej (...) są obowiązane składać, w terminie do dnia 15 stycznia, organowi podatkowemu właściwemu ze względu na miejsce położenia przedmiotów opodatkowania, deklaracje na podatek od nieruchomości na dany rok podatkowy, sporządzone na formularzu według ustalonego

wzoru, a jeżeli obowiązek podatkowy powstał po tym dniu - w terminie 14 dni od dnia zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku i odpowiednio skorygować deklaracje w razie zaistnienia zdarzenia mającego wpływ na wysokość opodatkowania, w terminie 14 dni od dnia zaistnienia tego zdarzenia.

Natomiast osoby fizyczne w myśl przepisu art. 6 ust. 6 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych zobowiązane są obowiązkowo złożyć właściwemu organowi podatkowemu informację o nieruchomościach i obiektach budowlanych, sporządzoną na formularzu według ustalonego wzoru, w terminie 14 dni od dnia wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie albo wygaśnięcie obowiązku podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości lub od dnia zaistnienia zdarzenia mającego wpływ na wysokość zobowiązania podatkowego.

Należy również wskazać na przepis art. 6 ust. 10 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych na mocy którego obowiązek składania informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracji na podatek od nieruchomości nałożony został również na podatników korzystających ze zwolnień na mocy przepisów tej ustawy.

Kolegium podkreśla, że każdy przepis prawa miejscowego powinien być napisany jasno, w sposób zrozumiały dla abstrakcyjnego podatnika i nie pozostawiający możliwości jego dowolnej interpretacji podmiotowi wykonawczemu. Stanowisko takie wyraził również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 6 czerwca 1995 roku wskazując, że uchwały należy formułować w sposób jasny, wyczerpujący i uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (NSA o/Gdańsk z 6.06.1995 r. SA/Gd2949/94 PG/995/12/48).

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby orzekło jak w sentencji uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.