Uchwała Nr 114/g326/P/19

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 7 maja 2019 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 z późn. zm.) art. 18 ust. 2 pkt 8, art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 506), art. 19 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 1445 z późn. zm.), art. 28 § 4, art. 47 § 4a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U z 2018 r. poz. 800 z późn. zm.), art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr VII.49.2019 Rady Miejskiej w Sztumie z dnia 10 kwietnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia i ustalenia wysokości opłaty od posiadania psów, terminów i sposobu płatności opłaty oraz jej poboru

orzeka nieważność:

1) § 2 ust. 2 w zakresie słów: " i podmioty",

2) l.p 3 załącznika do badanej uchwały w zakresie słów:", Mała Spółdzielnia Mieszkaniowa "Powiśle" w Czerninie, Mała Spółdzielnia Mieszkaniowa w Górkach." i l.p 19 załącznika do badanej uchwały,

3) § 3 ust. 3 zdanie pierwsze o treści: "Terminem płatności dla inkasentów jest dzień następujący po ostatnim dniu , w którym, wpłata opłaty powinna nastąpić.",

4) § 4 ust. 1 w zakresie słów:", za wyjątkiem Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Spółka z o. o. w Sztumie, które otrzymywać będzie wynagrodzenie w wysokości 12% od zainkasowanej opłaty",

5) § 4 ust. 2 badanej uchwały.

U Z A S A D N I E N I E

W dniu 17 kwietnia 2019 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr VII.49.2019 Rady Miejskiej w Sztumie z dnia 10 kwietnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia i ustalenia wysokości opłaty od posiadania psów, terminów i sposobu płatności opłaty oraz jej poboru, zaś w dniu 7 maja 2019 r. była ona przedmiotem badania Kolegium tutejszej Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wskazała, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Badaną uchwałą Rada Miejska w Sztumie postanowiła w § 2 ust. 2 że: *„Na inkasentów wyznacza się osoby i podmioty wskazane w załączniku nr 1 do uchwały.* ".

Zgodnie z załącznikiem: *Wykaz inkasentów uprawnionych do poboru opłaty od posiadania psów w mieście Sztum i w poszczególnych sołectwach* do poboru opłaty wyznaczono między innymi: *l. p 3 Zdzisław Stefański, Mała Spółdzielnia Mieszkaniowa "Powiśle" w Czerninie, Mała Spółdzielnia Mieszkaniowa w Górkach* oraz *l.p 19 Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o., Spółdzielnia Mieszkaniowa, Mała Spółdzielnia Mieszkaniowa przy Zakładzie Karnym, Mała*

Spółdzielnia Mieszkaniowa "Chełmińska", Mała Spółdzielnia Mieszkaniowa "Osiedle Parkowe 5,7", Mała Spółdzielnia Mieszkaniowa "Parkowa", Spółdzielnia Mieszkaniowa "Ewa", Powszechna Spółdzielnia Mieszkaniowa "Renawa".

Określenie inkasenta dokonane w § 2 ust. 2 badanej uchwały, zgodnie z wykazem inkasentów w ww. załączniku l.p 3 i 19 badanej uchwały nie wypełnia wymogów art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Przepis powyższy uprawnia organ stanowiący do określenia inkasentów. W rozpatrywanej sytuacji wskazanie bliżej nieokreślonego pracownika Spółdzielni Mieszkaniowej czy też Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji jako inkasenta dowodzi, że to nie organ stanowiący faktycznie określi indywidualnie inkasenta, lecz organ wykonawczy, czy prezes Spółdzielni lub Dyrektor w/w Przedsiębiorstwie - wyznaczając do tej czynności pracownika Spółdzielni lub Przedsiębiorstwa.

Wyznaczenie inkasenta i określenie wysokości jego wynagrodzenia należy do wyłącznej kompetencji rady gminy i nie może być przekazywane innym organom, co wynika wprost z art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Czynność określenia inkasentów przez radę jest aktem jednostronnym i powinna nastąpić poprzez wyznaczenie konkretnych podmiotów przez wymienienie ich z nazwy, sprawowanej funkcji lub z imienia i nazwiska. Na mocy uchwały pomiędzy gminą a inkasentem nawiązuje się stosunek publicznoprawny, który jest skuteczny i stanowi podstawę do nałożenia na inkasenta obowiązków wynikających z art. 9 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 800 z późn. zm.). Inkasent jest zobowiązany do pobrania od podatnika podatku (opłaty) i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu. A zatem źródłem nawiązywanego stosunku prawnego z inkasentem jest w tym przypadku uchwała organu stanowiącego gminy, a nie będąca jej następstwem, mająca czysto "techniczny" charakter, umowa z określoną osobą wyznaczoną przez Prezesa Spółdzielni czy też Dyrektora Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji.

Wyznaczenie przez Radę Miejską w Sztumie do pobierania opłaty od posiadania psów podmiotów w sposób opisany w załączniku do badanej uchwały l.p 3 i 19 jest sprzeczne z wyżej cytowanymi przepisami. Realizacja uprawnienia Rady Miejskiej, wynikającego z art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, powinna nastąpić poprzez określenie inkasentów w formie uchwały, która wskazuje cechy indywidualizujące inkasentów w sposób na tyle precyzyjny, aby nie budziło wątpliwości, na kogo obowiązek ten został nałożony.

Ponadto z uwagi na fakt orzeczenia nieważności postanowień § 2 ust. 2 w części dotyczącej wykazu inkasentów określonych w załączniku do badanej uchwały l.p 3 i 19 Kolegium tutejszej Izby za bezprzedmiotową uznało również część postanowień § 4 ust. 1 uchwały w zakresie wskazanym w sentencji, orzekając ich nieważność.

Ponadto w § 3 badanej uchwały Rada Miejska w Sztumie postanowiła, m. in. że:
"*3. Terminem płatności dla inkasentów jest dzień następujący po ostatnim dniu, w którym, wpłata opłaty powinna nastąpić.*".

Analiza treści § 3 ust. 3 zdanie pierwsze powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Analizując postanowienie Rady Miejskiej zawarte w § 3 ust. 3 zdanie pierwsze badanej uchwały Kolegium tut. Izby uznało, że narusza ono w sposób istotny przepis art. 47 § 4a ustawy Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym terminem płatności dla inkasentów jest dzień następujący

po ostatnim dniu, w którym, zgodnie z przepisami prawa podatkowego, wpłata podatku powinna nastąpić, chyba że organ stanowiący właściwej jednostki samorządu terytorialnego wyznaczył termin późniejszy.

Natomiast do wyłącznej właściwości organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego należy ewentualne ustalenie późniejszego niż określony w art. 47 § 4a ustawy Ordynacja podatkowa terminu wpłaty. Zatem ustalony przez Radę Miejską w § 3 ust. 3 zdanie pierwsze termin wpłaty przez inkasenta podatków nie jest terminem późniejszym od określonych w art. 47 § 4 a ustawy Ordynacja podatkowa, lecz terminem ustawowym.

Zgodnie z cytowanym wyżej przepisem Rada Miejska ma jedynie uprawnienie do wyznaczenia późniejszego terminu wpłaty dla inkasentów.

Ponadto w treści § 4 badanej uchwały Rada Miejska w Sztumie ustaliła, że:

"1. Ustala się wynagrodzenie za inkaso w wysokości 8% od kwoty pobranej i wpłaconej na rachunek Urzędu Miasta i Gminy Sztum opłaty, za wyjątkiem Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Spółka z o. o. w Sztumie, które otrzymywać będzie wynagrodzenie w wysokości 12% od zainkasowanej opłaty.

2. Wypłata wynagrodzenia, o którym mowa w ust. 1 dokonywana będzie w następujących terminach:.

1) do 15-go czerwca danego roku, od kwot wpłaconych w miesiącu grudniu roku poprzedniego i za okres od 1 stycznia do 31 maja danego roku,

2) do 15-go października, od kwot wpłaconych w okresie od 1 czerwca do 30 września danego roku,

3) do 15-go grudnia, od kwot wpłaconych w okresie od 1 października do 30 listopada danego roku.".

W ocenie Kolegium tut. Izby zapis § 4 ust. 2 przedmiotowej uchwały określający termin wypłaty wynagrodzenia inkasentom za pobór opłaty od posiadania psów w drodze inkasa ustalony został z przekroczeniem kompetencji określonych przepisami art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

W myśl ww. przepisu rada gminy może zarządzić pobór opłat w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenie za inkaso.

Takie kompetencje dla Rady Miejskiej nie zostały również ustalone w art. 28 § 4 ustawy Ordynacja podatkowa, który to przepis ma zastosowanie w sprawach dotyczących podatków i opłat lokalnych. Rada Miejska na podstawie ww. regulacji może ustalać wynagrodzenie dla inkasentów z tytułu poboru podatków i opłat stanowiących dochody budżetu gminy. Ponadto z przepisu art. 28 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa wynika, że jedynym warunkiem wypłacenia wynagrodzenia inkasentowi jest terminowe wpłacenie podatku.

Z istoty ww. regulacji wynika więc, że nie ma podstawy prawnej dla Rady Miejskiej do stanowienia w drodze uchwały regulacji w zakresie ustalenia terminu wypłaty wynagrodzenia inkasentom. Zatem postanowienie Rady Miejskiej w Sztumie określające termin wypłaty wynagrodzenia za inkaso narusza w sposób istotny przepisy art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w związku z ww. art. 28 § 4 ustawy Ordynacja podatkowa.

Podobne stanowisko w przedmiotowej kwestii zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 29 czerwca 2017 r. (sygn. akt I SA/Po 212/17), w którym stwierdził, między innymi, że jeżeli katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do

określenia szczegółowych zasad postępowania, jest zamknięty, to rada ta może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona. Ponadto, jeżeli dany przepis i wskazane w nim elementy mają charakter wyczerpujący, to nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowanie tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Sąd w ww. sprawie uznał za wadliwe zapisy ustalone przez radę gminy w zakresie terminu zapłaty wynagrodzenia za inkaso opłat lokalnych.

Z kierunkiem niniejszego rozstrzygnięcia korespondują również normy wynikające z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wywiedziona z przepisu prawa norma prawna jest podstawą dla działania upoważnionego w tym przepisie organu, a więc każde działanie władzy publicznej musi znajdować umocowanie w przepisach prawa upoważniających do podjęcia danego aktu prawnego. Z kolei art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym stanowi o tym, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat, jednakże organ stanowiący ma to czynić w granicach określonych w ustawach.

W ocenie Kolegium tut. Izby w odniesieniu do stwierdzonych uchybień w badanej uchwale, wystąpiły przesłanki do orzeczenia jej nieważności w podanym zakresie przedmiotowym.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 22 stycznia 2019 r. (sygn. akt I SA/Gd 1045/18) podkreślono, że: "Jeżeli prawo miałoby zostać w widoczny sposób zdeformowane, przez utrzymanie w mocy aktu prawa miejscowego niezgodnego z prawem, to wówczas należałoby uznać, że dochodzi do istotnego naruszenia prawa.". Z orzecznictwa sądowego wynika bowiem, że nieważność powoduje jedynie istotne naruszenie prawa, przy czym może zostać ona stwierdzona tylko wobec uchybień, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

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

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.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku

DOKUMENT PODPISANY ELEKTRONICZNIE

Typ dokumentu	Uchwała - rozstrzygnięcie w części
Tytuł dokumentu	orzeka nieważność:
Sygnatura	114/g326/P/19
Data dokumentu	2019-05-07
Data złożenia podpisu	2019-05-09 9:34:29
Osoba podpisująca	Luiza Budner - Iwanicka; RIO w Gdańsku
Wystawca certyfikatu	CN=CERTUM QCA, O=Asseco Data Systems S.A., C=PL, 2.5.4.5=Nr wpisu: 14
Identyfikator dokumentu	2CF5CCC8-7320-42DD-A81F-4AF34D9ECF59