



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

---

Gdańsk, dnia 21 stycznia 2016 r.

Poz. 207

### UCHWAŁA NR 256/G216/P/15 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W GDAŃSKU

z dnia 26 listopada 2015 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2012r. poz. 1113 z późn. zm.), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015r. poz. 1515), art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2013r. poz. 885 z późn. zm.), art. 19 pkt 1 lit. f ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2014r. poz. 849 z późn. zm.) oraz § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908)

– Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w wyniku badania uchwały Nr XIX/89/15 Rady Gminy Choczewo z dnia 13 listopada 2015r. w sprawie opłaty od posiadania psów na terenie gminy Choczewo

orzeka nieważność § 4 badanej uchwały.

#### UZASADNIENIE

W dniu 18 listopada 2015r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XIX/89/15 Rady Gminy Choczewo z dnia 13 listopada 2015r. w sprawie opłaty od posiadania psów na terenie gminy Choczewo, zaś w dniu 26 listopada 2015r. była przedmiotem badania Kolegium tutejszej Izby.

W § 1 badanej uchwały Rada Gminy Choczewo wprowadziła opłatę od posiadania psów od osób fizycznych. Natomiast w § 4 uchwały Rada Gminy ustaliła, że: „Wpływy z tytułu opłaty od posiadania psów zebrane z terenu sołectwa przeznacza się na jego cele statutowe.”

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Izby stwierdziło, że jest ona dotknięta wadą o charakterze istotnego naruszenia prawa, albowiem została podjęta z naruszeniem m.in. art. 42 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz art. 19 pkt 1 lit. f ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Zgodnie z art. 42 ust. 2 ustawy o finansach publicznych środki publiczne pochodzące z poszczególnych tytułów nie mogą być przeznaczane na finansowanie imiennie wymienionych wydatków, chyba że odrębna ustawa stanowi inaczej.

Ponadto z art. 42 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych wynika, że ograniczenia, o którym mowa w art. 42 ust. 2 ww. ustawy nie stosuje się do:

- 1) wydatków finansowanych z kredytów udzielonych przez międzynarodowe instytucje finansowe, o ile umowa tak stanowi;
- 2) wydatków finansowanych ze środków europejskich;
- 3) wydatków finansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 i 6 ustawy,
- 4) kosztów ponoszonych przez jednostki prowadzące działalność gospodarczą, agencje wykonawcze, instytucje gospodarki budżetowej oraz inne państwowe osoby prawne i samorządowe zakłady budżetowe.

Kolegium Izby wskazuje, że w przypadku opłaty od posiadania psów nie ma odrębnych przepisów prawa wskazujących cel, na który ma być wydatkowana, jak również nie zachodzi żaden z wyjątków przewidzianych w art. 42 ust. 3 i 4 ww. ustawy.

Jak wskazuje się w literaturze prawa finansów publicznych wynikająca z cytowanego wyżej art. 42 ust. 2 ustawy o finansach publicznych zasada niefunduszowania oznacza zakaz łączenia dochodów z określonych źródeł z określonymi wydatkami publicznymi. Budżet organizować należy jako jedną pulę środków, w której całość dochodów przeznaczana jest na całość wydatków. Zasada jedności w ujęciu merytorycznym postuluje przeznaczanie całości dochodów na pokrycie całości wydatków budżetowych. Sprzeczne z powyższą regułą jest przeznaczanie określonych dochodów na określone wydatki (...). Ratio legis zasady niefunduszowania upatrywać należy przede wszystkim w zapobieganiu nadmiernemu usztywnieniu gospodarki i krępowaniu decyzji odnośnie dysponowania środkami publicznymi poprzez przypisywanie określonych dochodów oznaczonym celom lub jednostkom, które cele te mają realizować. Umożliwia ona dokonywanie wydatków zgodnie z bieżącymi potrzebami, pozostawia swobodę ustalania priorytetów i hierarchii potrzeb organom uchwalającym budżet. Decyzje budżetowe w zakresie dochodów i wydatków mogą być podejmowane w sposób elastyczny i mniej skrupowany (por. L. Lipiec-Warzecha, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, ABC, 2011, LEX elektr.).

Należności z tytułu opłaty za posiadanie psów, jako że stanowią źródło dochodów własnych gminy [art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2015 r. poz. 513 z późn. zm.)] winny zatem zostać rozdysponowane przez Radę Gminy Choczewo w ramach budżetu gminy na zadania i przedsięwzięcia realizowane w zakresie zadań własnych gminy Choczewo.

Jednocześnie Kolegium Izby uznało, że ustalenie w badanej uchwale normy regulującej zasadę przeznaczania wpływów z opłaty za posiadanie psów na wymienione wydatki, nie mieści się w upoważnieniu do podjęcia przedmiotowej uchwały.

Z art. 19 pkt 1 lit. f ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wynika, że rada gminy, w drodze uchwały, określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłat określonych w ustawie, w tym opłaty od posiadania psów.

W ocenie Kolegium Izby ww. przepis ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie daje możliwości ustalania w podjętej na jego podstawie uchwale, stanowiącej akt prawa miejscowego, zasad przeznaczania środków publicznych z tytułu przedmiotowej opłaty na konkretne, imiennie wskazane cele.

Ponadto stosownie do przepisu § 115 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w aktach prawa miejscowego zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym).

Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi zatem ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie tego upoważnienia polega natomiast na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok NSA z dnia 19 marca 2008r., II GSK 427/07) (vide art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

W konsekwencji powyższego, a w szczególności z uwagi na brak odrębnej regulacji ustawowej umożliwiającej przeznaczenie dochodów budżetu gminy z tytułu opłaty od posiadania psów na finansowanie imiennie wymienionych wydatków, w ocenie Kolegium Izby, zachodzi konieczność orzeczenia o nieważności kwestionowanego zapisu uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

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

Prezes Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Gdańsku

**Luiza Budner-Iwanicka**