



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO

---

Lublin, dnia 24 maja 2017 r.

Poz. 2429

Sygn. akt I SA/Lu 579/16



### WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 grudnia 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie w składzie następującym:

Przewodniczący	Sędzia WSA Wiesława Achrymowicz
Sędziowie	WSA Krystyna Czajeczka-Szpringer (sprawozdawca)
	WSA Grzegorz Wałęjko
Protokolant	Referent stażysta Paweł Kobylarz

po rozpoznaniu w Wydziale I na rozprawie w dniu 9 grudnia 2016 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego Lublin - Północ w Lublinie

na uchwałę Rady Miasta Lublin

z dnia 29 grudnia 2010 r. nr 16/IV/2010

w sprawie określenia wzorów informacji w sprawie podatku rolnego, podatku leśnego i podatku od nieruchomości oraz deklaracji na podatek rolny, leśny i podatek od nieruchomości

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części załącznika nr 1 oznaczonego jako „Informacja w sprawie podatku rolnego” w części H, załącznika nr 2 oznaczonego jako „Deklaracja na podatek rolny” w części I, załącznika nr 5 oznaczonego jako „Informacja w sprawie podatku leśnego” w części G, załącznika nr 6 oznaczonego jako „Deklaracja na podatek leśny” w części H, załącznika nr 9 oznaczonego jako „Informacja w sprawie podatku od nieruchomości” w części G, załącznika nr 10 oznaczonego jako „Deklaracja na podatek od nieruchomości” w części H, w zakresie obowiązku złożenia oświadczenia następującej treści: „Oświadczam, że znane mi są przepisy kodeksu karnego skarbowego o odpowiedzialności za podanie danych niezgodnych z rzeczywistością” oraz załącznika nr 3 oznaczonego jako „Dane o nieruchomościach rolnych” w części C.4. punkt 15, w załączniku nr 7 oznaczonego jako „Dane o nieruchomościach leśnych” w części C.4. punkt 15, w załączniku nr 11 oznaczonego jako „Dane o nieruchomościach” w części C.4. punkt 18, w zakresie obowiązku podania numeru księgi wieczystej.

*Na oryginałe właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*

### Uzasadnienie

W skardze z dnia 13 czerwca 2016 r. Prokurator Rejonowy Lublin-Północ w Lublinie zaskarżył uchwałę Rady Miasta Lublin z dnia 29 grudnia 2010 r. w sprawie określenia wzorów informacji w sprawie podatku rolnego, podatku leśnego i podatku od nieruchomości oraz deklaracji na podatek rolny, podatek leśny i podatek od nieruchomości w części dotyczącej: załącznika nr 1 - informacji w sprawie podatku rolnego, w części H; załącznika nr 2 - deklaracji na podatek rolny, części I, załącznika nr 5 - informacji w sprawie

podatku leśnego, w części G; załącznika nr 6 – deklaracji na podatek leśny, w części H; załącznika nr 9 – informacja w sprawie podatku od nieruchomości, części G, załącznika nr 10 - deklaracji na podatek od nieruchomości, części H poprzez zawarcie w zaskarżonych załącznikach do uchwały „oświadczenia, że znane są mi przepisy kodeksu karnego skarbowego o odpowiedzialności za podanie danych niezgodnych z rzeczywistością”, załącznika nr 3 - dane o nieruchomościach rolnych, w części C.4 ppkt 15 w załączniku nr 7 – dane o nieruchomościach leśnych w części C.4 ppkt 15 w załączniku nr 11 – w części C 4 ppkt. 18 poprzez wskazanie numeru księgi wieczystej.

Prokurator zarzucił uchwale istotne naruszenie prawa, to jest 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 2013 r. poz. 594 ze zm.), art. 6 ust. 13 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 849), art. 6a ust. 11 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 1381) oraz art. 6 ust. 9 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 465) poprzez wprowadzenie w jej treści rozwiązań (przepisów), które stanowią przekroczenie delegacji ustawowej.

Wskazując na powyższe oraz w oparciu o przepis art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm.) – dalej P.p.s.a. Prokurator wniósł o stwierdzenie nieważności uchwały Rady Miasta Lublin z dnia 29 grudnia 2010 r. Nr 16/IV/2010 w sprawie określenia wzorów informacji w sprawie podatku rolnego, podatku leśnego i podatku od nieruchomości oraz deklaracji na podatek rolny, podatek leśny i podatek od nieruchomości w części dotyczącej zawarcia w załącznikach stwierdzenia o treści "oświadczam, że znane są mi przepisy kodeksu karnego skarbowego o odpowiedzialności za podanie danych niezgodnych z rzeczywistością", a także stwierdzenia o treści w zakresie zapisu „numer księgi wieczystej”.

W uzasadnieniu skargi Prokurator podał, że analiza przedmiotowej uchwały pozwala stwierdzić, że istotnie narusza ona art. 18 ust. 2 pkt 8 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 6 ust. 13 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, art. 6a ust. 11 ustawy o podatku rolnym oraz art. 6 ust. 9 ustawy o podatku leśnym. Zgodnie bowiem z art. 94 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązującego na obszarze działania tych organów. Dlatego też zaskarżona uchwała wykracza poza prawotwórcze kompetencje rady w tej części, w której pozwala odebrać od mieszkańca gminy oświadczenia o znajomości przepisów kodeksu karnego skarbowego i odpowiedzialności za podanie danych niezgodnych z rzeczywistością. Zauważyć bowiem należy, że deklaracja czy informacja dotycząca przedmiotowych podatków powinna zawierać jedynie takie dane, które konieczne są do prawidłowego obliczenia wysokości określonego podatku. Brak jest zatem w przedmiotowej ustawie przepisu upoważniającego radę miasta do tego typu regulacji.

W ocenie skarżącego uchwała w części zaskarżonej winna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego. W ocenie skarżącego uchwała w części zaskarżonej winna zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Lublin wniosła o oddalenie skargi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga zasługiwała na uwzględnienie.

Na wstępie należy zauważyć, iż zgodnie z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.) sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej i stosują środki określone w ustawie. Stosownie zaś do treści art. 3 § 2 pkt 5 tej ustawy kontrola ta obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego.

Należy również zaznaczyć, że skargę w niniejszej sprawie wniósł Prokurator, którego uprawnienie w tej materii wynika z art. 8 i art. 50 § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, przy czym w przypadku skargi na akty prawa miejscowego nie jest ograniczony terminem (art. 53 § 3 ustawy), nie musi nadto przed wniesieniem skargi wyczerpywać środków zaskarżenia, ewentualnie wzywać do usunięcia naruszenia prawa (art. 52 § 1 i § 3 P.p.s.a.).

W ocenie Sądu, dokonującego kontroli uchwały objętej skargą, brak było podstaw prawnych (upoważnienia ustawowego) do zawarcia w niej zakwestionowanego zapisu, co przesądza o konieczności stwierdzenia jej nieważności w odpowiednim zakresie Z treści art. 91 ust. 1 i 4 ustawy o samorządzie

gminnym wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotna sprzeczność uchwały z prawem.

W podstawie prawnej zaskarżonej uchwały wskazano art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 6 ust. 13 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2002 r., nr 9, poz. 84 ze zm.), art. 6a ust. 11 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 1993 r., nr 94, poz. 431 ze zm.) oraz art. 6 ust. 9 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. nr 200, poz. 1682).

Z art. 168 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika prawo jednostek samorządu terytorialnego do uchwalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie ustalonym w ustawie. Konkretyzację tego prawa, poza uregulowaniami szczególnymi, zawiera w odniesieniu do gminy art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. W myśl natomiast art. 18 ust. 2 pkt 8 tej ustawy, podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat należy do wyłącznej właściwości rady gminy, lecz tylko w granicach określonych w odrębnych ustawach.

Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w orzecznictwie, jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom składanym przez zainteresowane podmioty rygor odpowiedzialności karnej za podanie danych niezgodnych z prawdą, to rygor ten wprowadza wprost do ustawy i dopiero wówczas - w razie przeniesienia kompetencji do określenia przez organ samorządu wzoru informacji i deklaracji - możliwym byłoby odwoływanie się przez organ do pouczenia o odpowiedzialności karnej za podanie danych niezgodnych z prawdą, czy złożenia oświadczenia o posiadaniu wiedzy odnośnie do takiej odpowiedzialności.

Takie stanowisko zaprezentowano m.in. w wyrokach WSA w Krakowie z dnia 22 października 2015 r. sygn. I SA/Kr 1389/15, 22 września 2015r. sygn. I SA/Kr 1053/15, 8 września 2015r sygn. I SA/Kr 1203/15 i sygn. I SA/Kr 1205/15, 27 lipca 2015r. sygn. I SA/Kr 973/15, 22 lipca 2015 sygn. I SA/Kr 415/15, 29 czerwca 2015r. sygn. I SA/Kr 653/15, sygn. I SA/Kr 652/15 oraz sygn. I SA/Kr 758/15, 13 lipca 2014 sygn. I SA/Kr 900/15.

Jak wynika z powyższego, do zamieszczenia w załącznikach do zaskarżonej uchwały wymogu złożenia przez osoby składające deklaracje/informacje podatkowe oświadczenia o znajomości przepisów Kodeksu karnego skarbowego regulujących kwestie odpowiedzialności za podanie danych niezgodnych z prawdą koniecznym jest zarezerwowanie przez ustawodawcę stosownej wyraźnej delegacji ustawowej, której w analizowanym przypadku brak. Niewątpliwie odpowiedzialność ze wspomnianego tytułu obiektywnie istnieje ( np. art. 56 kks) niemniej jednak wynika ona wprost z przepisów ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy i to niezależnie od złożonego przez podatnika oświadczenia co do jego stanu wiedzy, a więc i znajomości przepisów tego aktu prawnego. Brak stosownej delegacji ustawowej na gruncie obowiązującego stanu prawnego nie upoważnia organów gminy do odbierania od osób składających deklarację oświadczeń co do znajomości przepisów kodeksu karnego skarbowego, czy też stanu ich wiedzy w odniesieniu do innych aktów prawnych.

Wskazane przepisy ustawy o podatku rolnym (art. 6a ust. 11), o podatku leśnym (art. 6 ust. 9) i ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (art. 6 ust. 13) takiej delegacji ustawowej nie zawierają, zaś ustawowego upoważnienia dla organu stanowiącego gminy w tym zakresie nie można domniemywać. Organy władzy publicznej, do których zalicza się organy samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 7 Konstytucji RP działają na podstawie i w granicach prawa. Mogą działać w granicach wyznaczonych przez normy prawne określające ich kompetencje, zadania i tryb postępowania.

Przepis art. 6 ust. 13 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nakłada na radę gminy obowiązek ustalenia obowiązującego wzoru informacji i deklaracji na podatek od nieruchomości, w których zawarte będą dane dotyczące podmiotu i przedmiotu opodatkowania niezbędne do wymiaru i poboru podatku. Analogiczne upoważnienie dla organu stanowiącego gminy zawiera przepis art. 6a ust. 11 ustawy o podatku rolnym oraz art. 6 ust. 9 ustawy o podatku leśnym.

W ocenie Sądu numer księgi wieczystej nie jest elementem niezbędnym do wymiaru i poboru podatku. Zgodnie z art. 21 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2010 r. Nr 193, poz.1287 ze zm.) organy ustalające wysokość zobowiązań podatkowych nie są uprawnione do przyjęcia innej podstawy wymiaru podatku i innej klasyfikacji gruntu lub budynku niż te, które zostały wskazane w ewidencji gruntów i budynków. W razie wątpliwości co do prawidłowości zapisów zawartych

w ewidencji, zgodnie z rękopisem wiary publicznej ksiąg wieczystych, należy w pierwszej kolejności uwzględnić wpisy ujawnione w dziale drugim księgi wieczystej (dotyczące własności i użytkowania wieczystego). Niewątpliwie informacje zawarte w księdze wieczystej pozwalają zweryfikować dane wskazane przez podatnika w deklaracjach lub informacjach składanych w organie podatkowym, jednak sięganie przez organ podatkowy do tych zapisów jest uzasadnione wówczas, gdy organ poweźmie wątpliwości co do prawidłowości określenia przez podatnika podmiotu i przedmiotu opodatkowania. Okoliczności te powinny być wyjaśniane w postępowaniu podatkowym.

Ustawowego upoważnienia dla rady nie można domniemywać, szczególnie stosować dla ustalenia zakresu upoważnienia wykładni celowościowej. Mając na uwadze powyższe należy podzielić stanowisko Prokuratora, że żaden z przepisów przywołanych jako podstawa prawna zaskarżonej uchwały, jak też obowiązujących w dacie jej podjęcia, nie zawierał upoważnienia do zamieszczenia we wzorach deklaracji obowiązku podawania innych informacji niż te, które są niezbędne do określenia podmiotu i przedmiotu opodatkowania.

Mając na uwadze podniesione powyżej argumenty uznać należy, że zaskarżona uchwała narusza art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, a także zasady praworządności i legalności wynikające z art. 7 Konstytucji RP, wedle których organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, co oznacza, że mogą czynić tylko to, na co prawo wyraźnie im zezwala lub co wyraźnie nakazuje. W konsekwencji organ naruszył w sposób istotny art. 6 ust. 13 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, art. 6a ust. 11 ustawy o podatku rolnym, art. 6 ust. 9 ustawy o podatku leśnym, wobec czego należało na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a. stwierdzić nieważność uchwały w zaskarżonej części.

Z powyższych względów Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdził nieważność uchwały w zaskarżonej części na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a.

*Na oryginale właściwe podpisy; za zgodność z oryginałem.*