



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 11 stycznia 2016 r.

Poz. 210

UCHWAŁA NR 0102-491/15
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 9 grudnia 2015 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XVI/116/2015 Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie wprowadzenia opłaty od posiadania psów i ustalenia stawki opłaty od posiadania psów na terenie miasta Lidzbark Warmiński.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 i ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

uchwała, co następuje:

§ 1. stwierdza się nieważność § 4 uchwały Nr XVI/116/2015 Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie wprowadzenia opłaty od posiadania psów i ustalenia stawki opłaty od posiadania psów na terenie miasta Lidzbark Warmiński.

§ 2. wskazuje się, że uchwała Nr XVI/116/2015 Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie wprowadzenia opłaty od posiadania psów i ustalenia stawki opłaty od posiadania psów na terenie miasta Lidzbark Warmiński została podjęta z naruszeniem prawa poprzez to, że w § 8 przedmiotowej uchwały zawarto dwie wzajemnie wykluczające się normy prawne.

Uzasadnienie

Rada Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim na sesji w dniu 25 listopada 2015 r. podjęła uchwałę Nr XVI/116/2015 w sprawie wprowadzenia opłaty od posiadania psów i ustalenia stawki opłaty od posiadania psów na terenie miasta Lidzbark Warmiński. W dniu 03 grudnia 2015 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 04 grudnia 2015 r. zawiadomiono Miasto Lidzbark Warmiński, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 09 grudnia 2015 r. Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Miasta Lidzbark Warmiński nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby. Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 w/w ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale lub zarządzeniu izba nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, lecz ogranicza się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa. Przepis art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy Ordynacja podatkowa. Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, co następuje: Rada Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim postanowiła w: - § 4 ust. 1, że osoby fizyczne będące właścicielami lub posiadaczami nieruchomości wpłacają należną opłatę od faktu posiadania psa do kasy Urzędu Miejskiego, Spółdzielni Mieszkaniowych "Warmia", "Oświata", "Przyszłość" oraz Administracji Budynków Komunalnych i Warmińskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego. - § 4 ust. 2, że „Posiadacze będący właścicielami psów zamieszkujący w budynkach Wojskowej Agencji Mieszkaniowej opłacają opłatę w kasie Urzędu Miejskiego w Lidzbarku Warmińskim. Jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały Rada Miasta Lidzbark Warmiński wskazała m. in. art. 18a ust. 1, art. 19 pkt 1 lit. „f” i pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r. poz. 849 ze zm.). Na podstawie tych przepisów rada gminy w drodze uchwały określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłat określonych w ustawie z tym, że stawka opłaty od posiadania psów w 2016 r. nie może przekroczyć 120,05 zł rocznie od jednego psa. Sposoby zapłaty m. in. opłaty od posiadania psów, zostały uregulowane w przepisach rangi ustawowej. – w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2012 r. poz. 749 ze zm.). Zgodnie z art. 2 § 1 pkt 3 ustawy Ordynacja podatkowa przepisy tejszej ustawy stosuje się m. in. do opłat, o których mowa w przepisach o podatkach i opłatach lokalnych, a więc również do opłaty od posiadania psów. Odnoszą się zatem do poboru tej opłaty sposoby zapłaty, o których mowa w art. 60 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa. Zgodnie z ww. przepisem za termin dokonania zapłaty podatku uważa się: 1) przy zapłacie gotówką - dzień wpłacenia kwoty podatku w kasie organu podatkowego lub na rachunek tego organu w banku, w placówce pocztowej w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe, w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, biurze usług płatniczych lub w instytucji płatniczej albo dzień pobrania podatku przez płatnika lub inkasenta, 2) w obrocie bezgotówkowym - dzień obciążenia rachunku bankowego podatnika lub rachunku podatnika w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej lub rachunku płatniczego podatnika w instytucji płatniczej na podstawie polecenia przelewu. /por. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 4 lipca 2013 r. sygn. akt III SA/Po 713/13/. Zgodnie z art. 13 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, organem podatkowym, stosownie do swojej właściwości, jest: naczelnik urzędu skarbowego, naczelnik urzędu celnego, wójt, burmistrz (prezydent miasta), starosta albo marszałek województwa - jako organ pierwszej instancji. Tak więc osoby fizyczne zobowiązane są do wpłacania opłaty od posiadania psów w sposób określony w art. 60 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, gotówką: w kasie organu podatkowego, na rachunek tego organu w banku w placówce pocztowej, w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, biurze usług płatniczych lub w instytucji płatniczej, lub w sposób bezgotówkowy na podstawie polecenia przelewu. W przypadku zarządzenia poboru opłaty w drodze inkasa, podatnicy posiadają uprawnienie do zapłaty tej opłaty inkasentowi. Wobec powyższego Kolegium Izby stwierdza, że określenie w § 4 przedmiotowej uchwały zasad poboru opłaty od posiadania psów w inny sposób, jak określa to ustawa Ordynacja podatkowa tj. postanowienie o możliwości wpłaty opłaty do kasy innych podmiotów niż organ podatkowy (ust. 1) oraz ograniczenie metod zapłaty opłaty od posiadania psów (ust. 2) stanowi naruszenie art. 60 § 1 w związku z art. 2 § 1 pkt 3 tej ustawy. Odnosząc się do § 8 badanej uchwały, zdaniem Kolegium Izby, zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.)

ogłaszanie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Stosownie do art. 4 ust. 1 i 2 tej ustawy, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym. Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych, gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze danej gminy. W myśl przepisu art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz. U z 2014 r. poz. 849 z późn. zm.) rada gminy określa, w drodze uchwały, wysokość stawek podatku od nieruchomości. Przedmiotowa uchwała ma charakter przepisu prawa miejscowego, powszechnie obowiązującego na danym terenie, skierowanego do nieokreślonego kręgu osób. Jest, więc aktem normatywnym zawierającym normy generalne i abstrakcyjne. W ocenie Kolegium Izby zapis § 8 badanej uchwały został zredagowany w sposób wadliwy, gdyż zawiera dwa, wzajemnie wykluczające się terminy wejścia w życie tej uchwały. Pierwszy termin wskazuje, że uchwała znajdzie zastosowanie do zdarzeń powstałych po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego, podczas gdy drugi termin powoduje, iż stawki określone uchwałą będą wywoływać skutki prawne od dnia 1 stycznia 2016 r. Wprawdzie konstrukcja tego przepisu jest formalnie zgodna z zasadami techniki prawodawczej (§ 51 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, Dz. U. Nr 100, poz. 908), to jednak takie redagowanie przepisów zostało krytycznie ocenione, zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i Sąd Najwyższy. W wyroku z dnia 30 marca 1999 r. (sygn. akt: K 5/98) Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał, że akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej. Sąd Najwyższy, w Uchwale z dnia 24 maja 1996 r. (sygn.. akt: I PZP 12/96, OSNAP 1997, nr 1, poz. 8) stwierdził, że: „...wejście w życie i uzyskanie mocy przez ustawę są (...) zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które „weszły w życie” lub „uzyskały moc”. Ustawa nie może wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie – uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jej wejście „w życie”. Zasady dotyczące ustaw znajdują również zastosowanie do innych aktów normatywnych, w tym także do uchwał i zarządzeń jednostek samorządu terytorialnego. W piśmiennictwie do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1-2, s. 102). Na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 stycznia 1997 r.: „Do działalności organów samorządu terytorialnego w sferze zobowiązań publicznoprawnych nie stosuje się zasady "co nie jest zakazane jest dozwolone", lecz regułę "dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje" ” (sygn. akt. III SA 534/96, M.Podat. 1997/12/374). Jednocześnie normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły. Zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK2000/5/141). Biorąc pod uwagę, iż zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów, prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.

Z- ca Prezesa Regionalnej
Izby Obrachunkowej
w Olsztynie

Bogdan Gaber