



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 14 listopada 2023 r.

Poz. 9933

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR NP-II.4131.1.404.2023.4

WOJEWODY WIELKOPOLSKIEGO

z dnia 31 października 2023 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.)

orzekam

nieważność § 5 ust. 1 uchwały nr LXX/692/2023 Rady Miejskiej Koła z dnia 27 września 2023 r. w sprawie wprowadzenia inkasa opłaty skarbowej - ze względu na istotne naruszenie prawa.

Uzasadnienie

W dniu 27 września 2023 r. Rada Miejska Koła podjęła uchwałę nr LXX/692/2023 w sprawie wprowadzenia inkasa opłaty skarbowej, zwaną dalej „uchwałą”.

Uchwałę podjęto na podstawie: „art. 18 ust. 2 pkt. 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688) oraz art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2142 i 2236 oraz z 2023 r. poz. 412, 919, 1273 i 1688)”.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Wielkopolskiemu 2 października 2023 r. W dniu 3 października 2023 r. uchwała została także przekazana Wojewodzie Wielkopolskiemu według właściwości przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Poznaniu.

Dokonując oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, co następuje:

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach. Przepisem rangi ustawowej zawierającym upoważnienie dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie inkasa w zakresie opłaty skarbowej jest przepis art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2142 i 2236 oraz z 2023 r. poz. 412, 919, 1273 i 1688 – na dzień podejmowania badanej uchwały), zwanej dalej „ustawą”, w myśl którego: „Rada gminy może zarządzić pobór opłaty skarbowej w drodze inkasa, wyznaczyć inkasentów oraz określić wysokość wynagrodzenia za inkaso”.

Rada Miejska Koła, powołując się na powyższe przepisy upoważniające, podjęła uchwałę, mocą której: „1. Zarządza pobór opłaty skarbowej w drodze inkasa, 2. Określa inkasentów opłaty skarbowej, 3. Wprowadza i określa wynagrodzenie dla inkasentów, 4. Określa terminy płatności opłaty skarbowej przez inkasentów” (§ 1 uchwały).

Nie budzi wątpliwości, że unormowanie pierwszych trzech wskazanych w § 1 uchwały elementów wpisuje się w zakres kompetencji uchwałodawczych rady gminy wynikających z art. 8 ust. 2 ustawy. Elementy te rada uregulowała w § 2-4 uchwały oraz w załączniku. Odrębnych ustaleń wymaga natomiast ocena legalności określenia w uchwale terminu płatności opłaty skarbowej przez inkasentów. Materia ta nie mieści się bowiem w zakresie upoważnienia przewidzianego w art. 8 ust. 2 ustawy, który uprawnia

organ stanowiący gminy wyłącznie do zarządzenia poboru opłaty skarbowej w drodze inkasa, wyznaczenia inkasentów oraz ustalenia wysokości wynagrodzenia za inkaso.

W § 5 uchwały rada postanowiła: „Terminem płatności opłaty skarbowej jest dzień dokonania zgłoszenia lub złożenia wniosku o dokonanie czynności urzędowej lub dzień złożenia wniosku o wydanie zaświadczenia lub dzień złożenia wniosku o wydanie zezwolenia (pozwolenia, koncesji) lub dzień złożenia dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa lub prokury (jego odpisu, wypisu lub kopii) lub dzień użycia zaświadczenia, którego wydanie nie podlegało opłacie skarbowej, a które zostało użyte w innej sprawie” (ust. 1), „Wyznacza się dwa terminy dla inkasentów z tytułu zainkasowanej opłaty skarbowej. Terminem dla inkasentów jest piętnasty dzień miesiąca oraz ostatni dzień roboczy miesiąca z tytułu pobranej opłaty skarbowej w danym miesiącu” (ust. 2 i 3 – oba te ustępy zawierają tożsamą treść).

W ocenie organu nadzoru, upoważnienia do unormowania przez radę gminy kwestii, o której mowa w § 5 ust. 2 (i ust. 3) uchwały, należy upatrywać w art. 47 ust. 4a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.), zwanej dalej „Ordynacją podatkową”, w myśl którego: „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”.

Jednak ani wskazany powyżej przepis art. 47 ust. 4a Ordynacji podatkowej, ani omawiany wcześniej przepis art. 8 ust. 2 ustawy nie uzasadnia określenia przez radę gminy ogólnego terminu płatności opłaty skarbowej i przyjęcia regulacji § 5 ust. 1 uchwały. Nadto zauważyć należy, że materia ta została unormowana ustawowo. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy: „Opłatę skarbową wpłaca się z chwilą powstania obowiązku jej zapłaty”. Stosownie do treści art. 6 ust. 1 ustawy: „Obowiązek zapłaty opłaty skarbowej powstaje: 1) od dokonania czynności urzędowej - z chwilą dokonania zgłoszenia lub złożenia wniosku o dokonanie czynności urzędowej; 2) od wydania zaświadczenia - z chwilą złożenia wniosku o wydanie zaświadczenia; 3) od wydania zezwolenia (pozwolenia, koncesji) - z chwilą złożenia wniosku o wydanie zezwolenia (pozwolenia, koncesji); 4) od złożenia dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa lub prokury oraz od jego odpisu, wypisu lub kopii - z chwilą złożenia dokumentu w organie administracji publicznej, sądzie lub podmiocie, o którym mowa w art. 1 ust. 2; 5) od przedmiotu opłaty określonego w art. 2 ust. 2- z chwilą użycia zaświadczenia w sprawie innej niż wymieniona w art. 2 ust. 1”.

Unormowanie przedmiotowej materii przez ustawodawcę, przy jednoczesnym braku wyraźnego upoważnienia ustawowego dla prawodawcy miejscowego do unormowania tej kwestii w odmienny sposób, wyklucza, zdaniem organu nadzoru, kompetencję uchwałodawczą rady gminy w tym zakresie.

Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z 17 lutego 2016 r. (II FSK 3595/13; CBOSA) wyjaśnił, że z treści art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wynika, że „przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotne naruszenie prawa. W orzecznictwie sądów administracyjnych, a także w piśmiennictwie, do takich istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały, zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał. [...] do tej kategorii uchybień nie zalicza się braku wskazania podstawy prawnej uchwały organu samorządu terytorialnego a także wskazania niewłaściwej lub niepełnej podstawy prawnej, o ile istnieje przepis prawa stanowiący umocowanie do jej podjęcie (por. np. Z. Kmiecik. Ustawowe założenia systemu nadzoru nad działalnością komunalną. Samorząd Terytorialny. Nr 6 z 1994 r.; wyrok 7 sędziów NSA z 17 maja 1999 r., sygn. akt OSA 1/99; wyrok NSA z 20 lipca 2012 r., sygn. akt I OSK 843/12)”.

Zgadza się z powyższym stanowiskiem, organ nadzoru stwierdza, że brak przywołania w podstawie prawnej uchwały przepisu art. 47 ust. 4a Ordynacji podatkowej, jako upoważnienia do podjęcia regulacji § 5 ust. 2 (i ust. 3) uchwały, nie stanowi istotnego naruszenia prawa. Istotnym naruszeniem prawa jest natomiast uchwalenie przez Radę Miasta Koła przepisu § 5 ust. 1 uchwały, w sytuacji stwierdzonego braku umocowania ustawowego do podjęcia przedmiotowej regulacji. Wykracza ona poza zakres upoważnienia wynikającego zarówno z art. 8 ust. 2 ustawy, jak i art. 47 ust. 4a Ordynacji podatkowej. Jednocześnie regulacja ta wkracza w materię unormowaną w art. 6 ustawy, dodatkowo ją modyfikując, do czego rada nie została legitymowana przez ustawodawcę.

Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Z kolei art. 7

Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa. Zasada praworządności wyrażona w art. 7 w związku z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wymaga, żeby materia regulowana wydanym aktem normatywnym wynikała z upoważnienia ustawowego i nie przekraczała zakresu tego upoważnienia. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego (por. wyrok NSA z 14 grudnia 2011 r., II OSK 2058/11; CBOSA). Zakres upoważnienia musi być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę. Z konstytucyjnej zasady praworządności i legalności aktów prawa miejscowego należy również wyciągnąć wniosek o zakazie powtarzania w aktach prawa miejscowego zapisów ustaw i ich modyfikacji, co potwierdza NSA w cytowanym wyżej wyroku: „powszechnie obowiązujący porządek prawny zostaje naruszony w stopniu istotnym nie tylko poprzez regulowanie przez gminę jeszcze raz tego, co zostało już uregulowane w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego, co możliwe jest tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego”.

W tym stanie rzeczy, należało orzec jak w sentencji.

Pouczenie

1. Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

2. Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z powodu niezgodności z prawem w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Wojewody Wielkopolskiego.

Wojewoda Wielkopolski
(-) Michał Zieliński
(dokument podpisany elektronicznie)

Otrzymują:

Rada Miejska Koła

Burmistrz Miasta Koła