



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 11.06.2024 r.

Poz. 2778

Uchwała Nr 074/g323/P/24

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 3 czerwca 2024 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 1325), art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r. poz. 2111), art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) oraz § 115 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XLII/558/24 Rady Miejskiej w Pelplinie z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie zarządzenia poboru opłaty skarbowej w drodze inkasa oraz wyznaczenia inkasentów i określenia wynagrodzenia za inkaso

orzeka nieważność § 1 ust. 6 oraz § 5 badanej uchwały.

Uzasadnienie

W dniu 7 maja 2024 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XLII/558/24 Rady Miejskiej w Pelplinie z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie zarządzenia poboru opłaty skarbowej w drodze inkasa oraz wyznaczenia inkasentów i określenia wynagrodzenia za inkaso, zaś w dniu 3 czerwca 2024 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

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

W wyniku analizy badanej uchwały Kolegium tut. Izby stwierdziło, że w treści § 1 uchwały zawarto następujące postanowienia:

1. "(...)"
2. "(...)"
3. "(...)"
4. "(...)"
5. "(...)"

6. *Wynagrodzenie pracownika, o którym mowa w ust. 2 pkt 2 z tytułu poboru inkasa, określi Prezes Spółki Pelkom, uwzględniając zasady wynikające z Uchwały nr XX/181/20 Rady Miejskiej w Pelplinie z dnia 19 maja 2020 r."*

Zdaniem Kolegium tut. Izby wskazanie w treści § 1 ust. 6 badanej uchwały, że *wynagrodzenie pracownika określi Prezes Spółki Pelkom* oznacza scedowanie obowiązku określenia wynagrodzenia dla inkasentów na inny podmiot, co narusza przepisy określone w art. 8 ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej, z których wynika jednoznacznie, że to rada gminy jest uprawniona do określenia wynagrodzenia inkasentom

za inkaso. Zatem, co do zasady, to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego, określa wynagrodzenie za inkaso, i nie może pozostawić dowolności innemu podmiotowi w zakresie kształtowania wysokości wynagrodzenia wyznaczonym inkasentom za pobór opłaty skarbowej.

Z tych względów stwierdzić należy, że scedowanie na *Prezesa Spółki Pelkom* obowiązku ustalenia wynagrodzenia za inkaso stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje koniecznością orzeczenia nieważności wskazanego powyżej postanowienia uchwały.

Ponadto Kolegium tut. Izby stwierdziło, że w § 5 badanej uchwały ustalono termin wejścia w życie ww. uchwały w następujący sposób: *"Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego"*.

W pierwszej kolejności Kolegium tut. Izby wskazuje, że warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego, podobnie jak wszystkich aktów prawa powszechnie obowiązującego, jest jego ogłoszenie, co wynika wprost z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Jeżeli zatem uchwała zawiera przepisy powszechnie obowiązujące, to powinna być, zgodnie z art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, ogłoszona na zasadach i w trybie określonym w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów.

W ocenie Kolegium tut. Izby cytowany zapis § 5 badanej uchwały w sposób istotny narusza postanowienia art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Z treści powyższego przepisu wynika, że akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące (a takimi są m.in. akty prawa miejscowego stanowane przez radę gminy), ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie **po upływie** czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Postanowienia § 5 ww. uchwały o treści: *"Uchwała wchodzi w życie w terminie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego"*, jest zatem niezgodny z cytowanymi wyżej przepisami prawa. Z tych względów zachodzi konieczność orzeczenia jego nieważności.

Dodatkowo Kolegium tut. Izby zaznacza, że przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gdyż adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów oraz ma charakter generalny i abstrakcyjny. Oznacza to, że regulacje w niej zawarte powinny w sposób ścisły wyczerpywać delegację nałożoną przez ustawodawcę. W nawiązaniu do powyższego Kolegium tut. Izby wskazuje również, że zgodnie z art. 94 zd. 1 Konstytucji RP organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. 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 musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie ustawowego 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2008 r., II GKS 427/07) (*vide*: art. 7 Konstytucji RP).

Ponadto Kolegium tut. Izby wskazuje, że 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 orzecnictwa sądowego wynika zatem, 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.

W podsumowaniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku podkreśla, że realizując swoje kompetencje prawodawcze organ publiczny musi ściśle uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym stwierdza się, że *"przepis ustawy ustanawiający*

upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, OTK ZU nr 4/1998 r., poz. 48, s. 262). Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia." (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12).

Regionalna Izba Obrachunkowa w Gdańsku jednocześnie zwraca uwagę, że z uwagi na stwierdzenie nieważności § 1 ust. 6 badanej uchwały, celem pełnej realizacji delegacji ustawowej określonej w art. 8 ust. 2 ustawy o opłacie skarbowej, koniecznym pozostaje ustalenie wynagrodzenia pracowników Pelkom Spółka z o.o. z tytułu poboru inkasa.

Mając powyższe na uwadze 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.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku