



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 15 listopada 2023 r.

Poz. 6004

UCHWAŁA NR XXV.101.S.2023

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 25 października 2023 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części Uchwały nr LXX/511/2023 Rady Miejskiej w Sianowie z dnia 28 września 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie opłaty miejscowej

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

- §1 Stwierdza się nieważność § 1 uchwały Nr LXX/511/2023 Rady Miejskiej w Sianowie z dnia 28 września 2023 r. zmieniającej uchwałę w sprawie opłaty miejscowej w zakresie ustalenia nowego brzmienia § 7 ust. 2 uchwały zmienianej.
- §2 Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr LXX/511/2023 Rady Miejskiej w Sianowie z dnia 28 września 2023 r. zmieniająca uchwałę w sprawie opłaty miejscowej - przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 03 października 2023 r. - objęta została postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym 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.

We wstępnej ocenie Kolegium Izby przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności art. 19 pkt 1 lit. b oraz art. 19 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 70), z uwagi na uregulowanie przez organ stanowiący terminu oraz rodzaju dokumentu stanowiącego podstawę wypłaty wynagrodzenia inkasenta za inkaso opłaty miejscowej, a tym samym przekroczenie kompetencji organu stanowiącego wynikających ze wskazanych przepisów.

W związku z powyższym wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały we wskazanej części, o czym powiadomiono Przewodniczącego Rady Miejskiej w Sianowie (pismo znak: K.420.62.2023). W treści pisma wskazano, że w posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 25 października 2023 r. ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel

podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu we wskazanym wyżej terminie. Przedstawiciele gminy nie skorzystali z przysługującego im prawa wniesienia wyjaśnień, ani też z prawa uczestniczenia w posiedzeniu.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Na mocy § 1 badanej uchwały Rada Miejska w Sianowie wprowadziła nowe brzmienie § 7 uchwały Nr LV/377/2022 Rady Miejskiej w Sianowie z dnia 26 października 2022 r. w sprawie opłaty miejscowej o treści:

„1. Inkasentom opłaty miejscowej przysługuje wynagrodzenie w wysokości 5% zainkasowanych i odprowadzonych opłat.

2. Wynagrodzenie z tytułu inkasa rozliczane będzie kwartalnie lub co pół roku na podstawie faktury VAT lub rachunku wystawianego przez inkasenta”.

W ocenie organu nadzoru uregulowania zawarte we wskazanym wyżej § 7 ust. 2 uchwały zmienianej wykraczają poza kompetencje przypisane organowi stanowiącemu w art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, naruszając tym samym w sposób istotny przepisy prawa.

Na wstępie wskazać należy, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jednostki samorządu terytorialnego stopnia gminnego mogą ustanawiać akty prawa miejscowego jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawach, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisem rangi ustawowej zawierającym upoważnienie dla rady gminy w sprawie inkasa opłaty miejscowej jest art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, z którego wynika, że rada gminy może, w drodze uchwały, zarządzić pobór opłat w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso, a także może wprowadzić obowiązek prowadzenia przez inkasentów ewidencji osób, o których mowa w art. 17 ust. 1, zobowiązanych do uiszczania opłaty miejscowej oraz określić szczegółowy zakres danych zawartych w tej ewidencji, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego poboru opłaty miejscowej. Dokonując zatem odtworzenia zakresu kompetencji organu stanowiącego gminy w zakresie dotyczącym zarządzenia poboru opłaty miejscowej w drodze inkasa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie wskazuje, że organ stanowiący posiada kompetencję zarządzenia poboru wymienionej opłaty w formie inkasa, a tym samym obowiązek wyznaczenia inkasenta i ustalenia wysokości jego wynagrodzenia. Przedmiotowa norma kompetencyjna nie upoważnia natomiast rady do stanowienia dodatkowych uregulowań w przedmiocie wynagrodzenia inkasentów tj. do określenia terminu jego wypłaty, czy określenia dokumentu stanowiącego podstawę jego wypłaty. Tym samym uregulowanie w akcie prawa miejscowego treści niemających umocowania w przepisie upoważniającym stanowi o działaniu organu stanowiącego z naruszeniem prawa.

Powyższe stanowisko znajduje oparcie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 czerwca 2017 r. (sygn. akt I SA/Po 212/17), w którym sąd orzekający uznał, że: „jeżeli katalog spraw, zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania, jest zamknięty, to rada ta może dokonywać regulacji prawnych tylko takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona. Ponadto, jeżeli dany przepis i wskazane nim elementy mają charakter wyczerpujący, to nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowanie tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione.(...) Stanowienie przez radę gminy w zakresie terminu wypłaty wynagrodzenia za inkaso nie znajduje umocowania w powołanym art. 19 pkt 2 u.p.o.l. Uprawnienie w tym zakresie nie wynika z innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa, a jak trafnie zwróciło uwagę RIO,

powołując się na art. 7 Konstytucji R.P., organy władzy publicznej działają na podstawie prawa i w granicach prawa”.

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, Rada Miejska w Sianowie, stanowiąc o terminach oraz rodzaju dokumentu będącego podstawą wypłaty wynagrodzenia z tytułu inkasa, co do których nie posiada kompetencji, naruszyła przepisy prawa w sposób istotny, co determinuje stwierdzenie nieważności § 1 badanej uchwały w zakresie nadającym nowe brzmienie § 7 ust. 2 uchwały zmienianej.

Organ nadzoru w tym miejscu wskazuje, że zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. W myśl zaś ust. 4 w przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa. Na podstawie powyższych przepisów ugruntowała się jednolita linia orzecznicza sądów administracyjnych, zgodnie z którą „Przepisy powyższe wyróżniają zatem dwie kategorie naruszeń prawa przez uchwały lub zarządzenia organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. Podstawą rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały lub zarządzenia organu gminy może być tylko istotne naruszenie prawa. Zgodnie ze stanowiskiem doktryny oraz z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych za istotne naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.” (NSA w wyroku z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. III OSK 542/21). Ponadto w orzecznictwie wskazuje się: „Opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność danego aktu administracyjnego można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które zaliczyć można do istotnych, a więc takich, które skutkować będą nieważnością wydanego aktu. Do naruszeń tych będą należały przykładowo: naruszenie przepisów określających kompetencję do podejmowania aktu normatywnego, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów podjęcia aktu normatywnego, jeżeli na skutek tego naruszenia podjęto akt o innej treści niż gdyby naruszenie nie nastąpiło” (NSA w wyroku z dnia 23 lutego 2022 r., sygn. III OSK 2954/21). W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, Rada Miejska w Sianowie podejmując uchwałę przekroczyła ustawowo określony zakres kompetencji do stanowienia prawa i tym samym naruszyła przepisy ustawy upoważniającej. W tym stanie rzeczy Kolegium stwierdziło nieważność badanej uchwały w części wskazanej w sentencji uchwały.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie

Bogusław Staszewski