

Uchwała nr 135/2005
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 14 grudnia 2005 roku

w sprawie: stwierdzenia nieważności części Uchwały nr XXXI/158/05
Rady Gminy Kostomłoty z dnia 18 listopada 2005 roku w sprawie podatków
i opłat lokalnych na rok 2006

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 55, poz. 577 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu uchwała, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się nieważność w Uchwale nr XXXI/158/05 Rady Gminy Kostomłoty z dnia 18 listopada 2005 roku w sprawie podatków i opłat lokalnych na rok 2006:

- 1) w § 1 ust. 1 z powodu istotnego naruszenia art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tj. z 1993 r. Dz. U. Nr 94, poz. 431 ze zm.),
- 2) w § 2 ust. 2 pkt. 3, 4 6 i 8 z powodu istotnego naruszenia art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. tj. z 2002 r. Nr 9, poz. 84 ze zm.) w związku z art. 32, art. 168 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483),
- 3) w § 7 ust. 1 z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (tj. z 2002 r. Nr 200, poz. 1682 ze zm.).

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE

Uchwała nr XXXI/158/05 Rady Gminy Kostomłoty z dnia 18 listopada 2005 roku w sprawie podatków i opłat lokalnych na rok 2006, wpłynęła do organu nadzoru w dniu 24 listopada 2005 roku.

Kolegium Regionalne Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, zważyło co następuje.

Ad. 1 Przedmiotową uchwałą w § 1 ust. 1 organ stanowiący przyjął jako cenę I kwintala żyta będącego podstawą obliczenia podatku rolnego na 2006 rok kwotę 27,88 zł. Powyższa regulacja w istotny sposób narusza art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tj. z 1993 r. Dz. U. Nr 94, poz. 431 ze zm.). Przepis powyższy stanowi, iż: Rady gmin są uprawnione do obniżenia cen skupu określonych w ust. 2, przyjmowanych jako podstawa obliczania podatku rolnego na obszarze gminy. Zgodnie z tym przepisem rady gmin uprawnione zostały do obniżenia cen skupu żyta ustalonych na podstawie komunikatu Prezesa GUS, ogłaszanego w Dz. Urz. RP "Monitor Polski", przyjmowanych jako podstawa obliczania podatku rolnego na obszarze gminy. Komunikatem Prezesa Głównego Urzędu statystycznego z dnia 17 października 2005 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów 2005 r., określono średnią cenę skupu żyta w wysokości 27,88 zł. za 1 dt. Treść tego przepisu jest jednoznaczna i nie budzi wątpliwości - rady gmin z mocy ustawy otrzymały określone w nim uprawnienie. Tak więc w sytuacji, gdy rada gminy nie podjęła decyzji w formie prawem przewidzianej w zakresie obniżenia cen skupu żyta, czyli w zakresie posiadanych uprawnień, podstawę obliczania podatku rolnego na jej obszarze stanowią ceny skupu żyta ustalone na podstawie komunikatu Prezesa GUS.

Ad. 2 Przedmiotową uchwałą organ stanowiący ustanowił m.in. w § 2 ust. 2, następującą regulację w zakresie zwolnień od podatku od nieruchomości:

*„2. Zwalnia się z podatku od nieruchomości, poza nieruchomościami wymienionymi w art. 7 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych:
(...) 3) budynki mieszkalne lub ich części, a także grunty związane z tymi budynkami lub ich częścią, będące własnością Gminy, za wyjątkiem części*

zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, grunty stanowiące skwery, parki, zieleńce, podwórka będące własnością Gminy,

4) grunty, budynki lub ich części, budowle lub ich części, będące własnością Gminy służące na potrzeby prowadzenia zorganizowanych składowisk odpadów, oczyszczalni ścieków, stacji uzdatniania wody, rurociągów, i przewodów sieci rozdzielczej wody, odprowadzania i oczyszczania ścieków,

6) budynki komunalne lub ich części, a także grunty związane z tymi budynkami lub ich częścią przeznaczone na udzielanie świadczeń zdrowotnych, z wyjątkiem oddanych w dzierżawę,

8) budynki komunalne lub ich części, a także grunty związane z tymi budynkami lub ich częścią zajęte na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej.”

Art. 5 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, stanowi, że rada gminy określa wysokość stawek podatku od różnych nieruchomości wymienionych w pkt. 1 –7. Z ustępem pierwszym tego artykułu ustawy ściśle związane są ustępy 2 i 3, również dotyczące wyłącznie przedmiotu opodatkowania. Należy zauważyć, iż władztwo podatkowe jednostek samorządu terytorialnego jest konstytucyjnie ograniczone. Zgodnie z art. 217 Konstytucji RP, nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Przepis ten ogranicza mianowicie swobodę organów administracji publicznej w zakresie nie tylko związanym z finansami państwa, ekonomicznymi podstawami jego działalności, ale także sfery wolności i praw człowieka i obywatela poprzez położeniu kresu możliwości nakładania podatków i danin publicznych, ustalania stawek podatkowych, zasad przyznawania ulg i umorzeń, jak również zwolnień od podatku w innej formie niż w drodze ustawy. Ta sfera życia poddana została wyłącznie regulacjom ustawowym, a więc znajduje się w dziedzinie właściwości organów władzy ustawodawczej. Organy władzy wykonawczej nie mogą więc samodzielnie wykonywać innego władztwa podatkowego niż wynika to z upoważnienia ustawowego, na co wyraźnie wskazuje art. 168 Konstytucji RP, który stanowi, iż: Jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie.

Reasumując, należy stwierdzić, iż zarówno Konstytucja jak również ustawa o podatkach i opłatach lokalnych nie daje gminie uprawnienia do stanowienia zwolnień podatkowych innych niż przedmiotowe, ponieważ zwolnienia podmiotowe zastrzeżone są do regulacji w drodze ustawy. Przyjęta więc regulacja w istotny sposób narusza prawo.

Żaden z przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie uzależnia stawki podatku czy też zwolnienia od podatku na mocy uchwały organu stanowiącego, od takich okoliczności jak zawężenie zwolnienia do władztwa komunalnego nieruchomością (prawo własności). W ustawie o podatkach i opłatach lokalnych brak jest przepisu dającego możliwość zwolnienia również własnych nieruchomości czyli nieruchomości, których właścicielem jest określona gmina.

Podstawą prawną do zastosowania zwolnienia w podatku od nieruchomości jest art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach. Powyższy przepis wyraźnie i jednoznacznie wskazuje na delegację do określenia przez organ stanowiący gminy zwolnień o charakterze przedmiotowym. Przedmiot oczywiście odnosić się może wyłącznie do nieruchomości. Strona podmiotowa obowiązku podatkowego, tj. w którym się znajduje władztwie (jednostki organizacyjne gminy) przedmiot podatkowy, jest niedozwoloną modyfikacją delegacji ustawowej wynikającej z art. 7 ust. 3 ustawy. Jest więc próbą opisaną strony przedmiotowej zwolnienia podatkowego z jednoczesnym określeniem podmiotów charakteryzujących się określoną sytuacją faktyczną.

W wyroku z dnia 6 maja 2004 r. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego sygn. akt I SA/Po 153/04 opublikowany w OSS 2005/2/60, sąd odniósł się do wykładni art. 7 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, stwierdzając, iż treść powyższego przepisu upoważniającego jedynie i wyłącznie do korekty obowiązku podatkowego poprzez możliwość wprowadzenia dodatkowych zwolnień od jego ponoszenia jest na tyle jasna, iż ma zastosowanie reguła interpretacyjna – clara non

sunt interpretanda (przepisy jasne nie wymagają interpretacji). W związku z powyższym organ nadzoru dokonując wykładni gramatycznej art. 7 ust. 3 ustawy, stwierdził iż doszło do niezgodnego z prawem zastosowania delegacji ustawowej do wprowadzenia zwolnienia podatkowego o charakterze przedmiotowo – podmiotowym. Takiego zwolnienia jednak organ stanowiący wprowadzić nie może. Wprowadzenie takiego zwolnienia narusza również zasadę równego traktowania wobec prawa, wyrażoną w art. 32 Konstytucji RP. Zauważyć należy, iż powyższy pogląd co do niemożliwości wprowadzania zwolnień przedmiotowo – podmiotowych znalazł aprobatę w orzecznictwie sądowo administracyjnym (por. wyroki ISA/Wr 77/05 z dnia 19 maja 2005 r. SA/Sz 581/03 z dnia 15 października 2003, SA/Bk 396/01 z dnia 24 sierpnia 2001 r.).

Ad. 3 Przedmiotową uchwałą w § 7 ust. 1, organ stanowiący przyjął jako cenę sprzedaży drewna będącą podstawą obliczenia podatku leśnego kwotę 131,35 zł.

Tak przyjęta regulacja w istotny sposób narusza art. 4 ust. 5 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (tj. z 2002 r. Nr 200, poz. 1682 ze zm.). Powyższy przepis stanowi: Rada gminy może obniżyć kwotę stanowiącą średnią cenę sprzedaży drewna, określoną w ust. 4, przyjmowaną jako podstawa obliczania podatku leśnego na obszarze gminy. Ustęp. 4 art. 4 stanowi zaś: Średnią cenę sprzedaży drewna, o której mowa w ust. 1, ustala się na podstawie komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, ogłaszanego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" w terminie 20 dni po upływie trzeciego kwartału. W Komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 20 października 2005 r. w sprawie średniej ceny sprzedaży drewna, obliczonej według średniej ceny drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały 2005 r. (M.P. Nr 62, poz. 868), średnia cena sprzedaży drewna została ustalona w wysokości 131,35 za 1 m³.

W związku z powyższym organ stanowiący na podstawie art. 4 ust. 5 ustawy o podatku leśnym posiada wyłączną kompetencję do obniżenia średniej ceny sprzedaży drewna ustalonej przez Prezesa GUS. Tymczasem organ stanowiący nie dokonał obniżenia lecz przyjął cenę taką jak wynika z obwieszczenia, a więc uchwała nie mogła być podjęta w tym brzmieniu i należy wyłączyć ją z obrotu prawnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Kostomłoty przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Św. Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszej uchwały.



Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ dr Bogdan Cybulski