

Uchwała nr 62/2007
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z 20 czerwca 2007 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności części Uchwały Nr XI/87/07
Rady Miejskiej Bielawy z dnia 30 maja 2007 r. w sprawie wprowadzenia
opłaty prolongacyjnej

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 uchwala, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się nieważność § 2 uchwały Nr XI/87/07 Rady Miejskiej Bielawy z dnia 30 maja 2007 r. w sprawie wprowadzenia opłaty prolongacyjnej z powodu istotnego naruszenia art. 57 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t. j. Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.).

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

UZASADNIENIE

Uchwała Nr XI/87/07 Rady Miejskiej Bielawy z dnia 30 maja 2007 r. w sprawie wprowadzenia opłaty prolongacyjnej wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 czerwca 2007 roku.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, iż w § 2 Rada Miejska postanowiła, iż *”Opłata prolongacyjna, o której mowa w § 1, ma zastosowanie także do opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa ”*.

Niewątpliwie rozwiązanie przyjęte przez Radę nawiązuje do art. 2 § 1 pkt 1 ordynacji podatkowej, który stanowi, że *„Przepisy ustawy stosuje się do: 1) podatków, opłat oraz niepodatkowych należności budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, do których ustalania lub określania uprawnione są organy podatkowe”*.

W tym stanie faktycznym i prawnym rozstrzygnąć należy, czy przepis art. 57 ordynacji podatkowej może mieć zastosowanie *’do opłat oraz niepodatkowych należności budżetowych, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa”*.

W ocenie Kolegium rozwiązanie takie nie jest dopuszczalne z następujących powodów:

Z art. 57 ordynacji podatkowej wynika, iż z decyzjami organów podatkowych o odroczeniu terminu płatności podatku oraz rozłożeniu na raty zapłaty podatku, zaległości podatkowej lub należności płatników, inkasentów, następców prawnych i osób trzecich stanowiących dochód budżetu min. jednostek samorządu terytorialnego wiąże się ustalenie opłaty prolongacyjnej.

W podatkach stanowiących dochód jednostki samorządu terytorialnego opłata prolongacyjna, związana z wyżej podanymi decyzjami organów podatkowych, może zostać wprowadzona przez organ stanowiący właściwej jednostki samorządu w drodze uchwały. Uchwała taka może dotyczyć wszystkich lub niektórych podatków stanowiących dochód jednostki samorządu terytorialnego (tak np. prof. Andrzej Huchla w komentarzu do art. 57 Ordynacji podatkowej, [w:] C. Kosikowski, H. Dzwonkowski, A. Huchla, Ustawa Ordynacja podatkowa. Komentarz, Dom Wydawniczy ABC, 2003, wyd. III).

Ordynacja podatkowa ani ustawa o finansach publicznych nie zawierają definicji pojęcia "niepodatkowa należność budżetowa". Według słownika języka polskiego należność to: kwota, suma, którą należy komuś wypłacić (Słownik języka polskiego, tom II, Warszawa 1997, s. 267). W tym kontekście uzasadniony wydaje się wniosek, iż niepodatkowymi należnościami budżetowymi są wszelkie świadczenia pieniężne nieregulowane prawem cywilnym, które nie są podatkami i opłatami (tak np. NSA w uzasadnieniu wyroku z 17 lipca 2000 r., sygn. FPK 1/ 00, publ. w ONSA z 2001 r., nr 1, poz. 13).

Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego nie może być rozumiana jako przyzwolenie na absolutnie dowolną, niczym nieskrępowaną swobodę działania tych organów. Samorząd terytorialny nie ma do wykonania innych zadań niż zadania publiczne (przykładowe katalogi zadań publicznych zawierają art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 14 ustawy o samorządzie województwa).

Jak wywiódł Trybunał Konstytucyjny w uchwale z 27 września 1994 r. (sygn. akt W 10/93, publ. OTK 1994, nr 2, poz. 46): „*wykonywane przez samorząd terytorialny zadania – własne i zlecone – mają charakter funkcji państwa rozumianego jako powszechna organizacja władzy publicznej i dlatego powinny podlegać rygorom przewidzianym przez Konstytucję dla wykonywania funkcji państwowych. Muszą w szczególności pozostawać w zgodności z fundamentalną zasadą demokratycznego państwa prawnego, co oznacza, że realizując swoje zadania, działać powinny nie tylko „w ramach ustaw” [...], lecz ponadto – zgodnie z elementarną zasadą legalizmu uzupełniającą i konkretyzującą zasadę demokratycznego państwa prawnego, „na podstawie przepisów prawa” [...], zaś przestrzeganie praw Rzeczypospolitej Polskiej jest ich podstawowym obowiązkiem tak samo jak każdego organu państwa [...]*”. Stąd też już w wyroku z 7 października 1991 r. (sygn. akt SA/Wr 841/91, publ. ONSA 1993, nr 1, poz. 5) NSA stwierdził: „*Prawna ochrona samodzielności gminy (art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym – Dz.U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) nie obejmuje działań bezprawnych*”.

Fundamentalne znaczenie w niniejszej sprawie ma wyrok NSA z 24 maja 1993 r. NSA sygn. akt III SA 2017/92, publ. ONSA 1993, nr 4, poz. 113. Sąd stwierdził, iż „*Do działalności organów samorządowych w sferze zobowiązań publicznoprawnych (np. podatków) nie stosuje się zasady »co nie jest zakazane, jest dowolne« (dozwolone), lecz zasadę »dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje«*”.

Z brzmienia art. 57 § 1 ordynacji podatkowej wynika (o czym była mowa powyżej), że „*(...) organ podatkowy ustala opłatę prolongacyjną od kwoty podatku lub zaległości podatkowej.*” Identycznie stanowią powołane w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały przepisy §§ 7 i 8 art. 57 odnoszące się do rozłożonych na raty lub odroczonej terminowości płatności podatków oraz zaległości podatkowych.

Cytowane przepisy nie dają podstawy prawnej do ustalania opłaty prolongacyjnej od „opłat i niepodatkowych należności budżetu”.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej Bielawy 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 jej doręczenia.



Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

/-/ dr Bogdan Cybulski