

UCHWAŁA Nr 0102-102/19  
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ  
w Olsztynie  
z dnia 28 lutego 2019 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr VI/49/19 Rady Gminy Działdowo z dnia 7 lutego 2019 r. w sprawie zwolnienia z opłaty od posiadania psów.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 561 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1998 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.)

uchwała, co następuje:

Stwierdza się nieważność uchwały Nr VI/49/19 Rady Gminy Działdowo z dnia 7 lutego 2019 r. w sprawie zwolnienia z opłaty od posiadania psów.

UZASADNIENIE

W dniu 7 lutego 2019 r. Rada Gminy Działdowo podjęła uchwałę Nr VI/49/19 w sprawie zwolnienia z opłaty od posiadania psów.

W dniu 15 lutego 2019 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 18 lutego 2019 r. zawiadomiono Gminę Działdowo, iż uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 28 lutego 2019 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Działdowo nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej.

Przepis art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że 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.

Kolegium Izby, badając przedmiotową uchwałę stwierdziło co następuje:

W § 1 badanej uchwały Rada Gminy Działdowo postanowiła, że cyt.: „Zwalnia się z opłaty posiadanie psów nabytych ze schroniska prowadzonego przez Komunalny Zakład Gospodarki Odpadami OSADUS pod nazwą Schronisko dla bezdomnych zwierząt „PODAJ ŁAPE” w miejscowości Tatary 30A, 13 – 100 Nidzica, umieszczonych przez Gminę Działdowo”.

Zgodnie z art. 18a ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2018 r., poz. 1445 ze zm.) rada gminy może wprowadzić opłatę od posiadania psów. Opłatę pobiera się od osób fizycznych posiadających psy. Należy dodać, że przepisy dotyczące opłaty od posiadania psów, zawarte w art. 18a ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, określają zamknięty katalog zwolnień o charakterze podmiotowym. Z art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wynika, że rada gminy, w drodze uchwały, może wprowadzić inne niż wymienione w ustawie zwolnienia przedmiotowe od opłat lokalnych. Na podstawie wyżej wymienionego przepisu Rada Gminy Działdowo posiada kompetencję do wprowadzenia zwolnienia przedmiotowego z opłaty od posiadania psów.

W orzeczeniu z 5 listopada 1986 r., U5/86, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że upoważnienie ustawowe podlega zawsze ścisłej, literalnej wykładni, domniemywanie objęcia upoważnieniem materii w nim niewymienionych w drodze np. wykładni celowościowej nie może zasadniczo wchodzić w rachubę.

Analizując stan faktyczny sprawy, Kolegium Izby stwierdziło, że Rada Gminy Działdowo nadając treść § 1 badanej uchwały nie wypełniła upoważnienia ustawowego wynikającego z art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, czym w sposób istotny naruszyła ten przepis.

Kolegium Izby wskazuje, że przy takiej konstrukcji § 1 uchwały Nr VI/49/19, zwolnieniem z opłaty od posiadania psów objęci zostaną nabywcy, a nie posiadacze psa. Ponadto, przedmiotowe zwolnienie, dotyczyłoby tylko nabywców psów ze wskazanego schroniska i umieszczonych w tym schronisku przez Gminę Działdowo, a nie dotyczyłoby np. nabywców psów z innych schronisk lub umieszczonych w tym schronisku przez inny podmiot niż Gmina Działdowo.

W ocenie Kolegium Izby, norma kompetencyjna określona w art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie podlega wykładni rozszerzającej, co powoduje, że skoro przedmiotem tej opłaty jest posiadanie psa, to zwolnienie przedmiotowe może dotyczyć tylko posiadania psa, a nie nabycia psa ze wskazanego schroniska. Takie działania Rady Gminy

Działdowo wykraczają poza zakres zwolnienia dopuszczony przepisem art. 19 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Za takim stanowiskiem Kolegium Izby przemawia wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 22 września 2016 r. (sygn. akt I SA/Ol 613/16) w którym stwierdzono, że cyt.: „Rozpoznanie skargi w niniejszej sprawie wymaga zatem rozstrzygnięcia przez Sąd czy zwolnienie z opłaty od posiadania psa określone w § 1 uchwały Nr XVIII/169/16 Rady Miasta Działdowo z dnia 25 kwietnia 2016 r. ma charakter przedmiotowy, czy też przedmiotowo – podmiotowy. W myśl analizowanego zapisu wyżej wymienionej uchwały zwolnieni z opłaty od posiadania psa zostały osoby, które nabyły psa ze schroniska prowadzonego przez Komunalny Zakład Gospodarki Odpadami OSADUS pod nazwą Schronisko dla bezdomnych zwierząt "PODAJ ŁAPEĘ" w miejscowości Tatary 30A, 13 – 100 Nidzica, umieszczonego przez Gminę – Miasto Działdowo.

Rozważając przedstawioną kwestię Sąd doszedł do przekonania, iż zwolnienie przewidziane w § 1 uchwały Nr XVIII/169/16 ma charakter przedmiotowo – podmiotowy. W świetle powyższego organ nadzoru zasadnie uznał, że treść § 1 uchwały wykracza poza dopuszczony przepisem art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach, zakres. Godzi się zauważyć, że "inne zwolnienie przedmiotowe" o którym mowa w przywołanym przepisie, może dotyczyć tylko i wyłącznie przedmiotu, a więc kwestii związanych z posiadanymi przez mieszkańców psami. Przedmiotem opodatkowania jest posiadanie psa, a nie nabycie psa uwarunkowanego tym, że ma to być nabycie z konkretnie indywidualnie oznaczonego schroniska, a pies musi tam być umieszczony przez Gminę Miasto – Działdowo. W istocie zgodnie z brzmieniem § 1 uchwały zwolnieniem objęci byłiby wyłącznie nabywcy a nie posiadacze psów. Zwolnienie to nie dotyczyłoby bowiem nabywców psów z innych schronisk lub umieszczonych we wskazanym schronisku przez inny podmiot niż Gmina, nie objęłoby również posiadaczy psów, którzy nabyli je wcześniej ze schroniska.

Reasumując, norma kompetencyjna określona w art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach, nie podlega wykładni rozszerzającej co powoduje, że skoro przedmiotem opłaty jest posiadanie psa, to zwolnienie przedmiotowe może dotyczyć tylko posiadania psa, a nie nabycia psa z precyzyjnie określonego schroniska".

Jednocześnie, Kolegium Izby wskazuje, że uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w sprawie zwolnienia od opłaty od posiadania psów jest aktem normatywnym, a więc mającym cechy generalne i abstrakcyjne, co powoduje, że nie może normować spraw indywidualnego podmiotu i powinna normować sytuacje wszystkich podmiotów, które potencjalnie mogą być płatnikami tej opłaty.

Zdaniem Kolegium Izby „inne zwolnienie przedmiotowe” określone w art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, może dotyczyć tylko i wyłącznie przedmiotu, a więc kwestii związanych z posiadanymi przez mieszkańców psami, np. ich rasą, pochodzeniem (np. ze schroniska), pełnionymi zadaniami (np. leczniczymi). Przedmiotem opodatkowania, jest posiadanie psa, a nie nabycie psa uwarunkowanego tym, że ma to być nabycie z konkretnie wskazanego schroniska, a pies musi być tam umieszczony przez Gminę Działdowo.

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny oraz prawny sprawy, Kolegium Izby stwierdziło nieważność uchwały Nr VI/49/19 Rady Gminy Działdowo z dnia 7 lutego 2019 r. w sprawie zwolnienia z opłaty od posiadania psów, w związku z naruszeniem art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przyjąć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały bądź zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Wobec powyższego Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

*Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.*



PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Olsztynie  
*Joana Benderf-Bundorf*