

Uchwała Nr 24.312.2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 12 listopada 2019 roku

w sprawie: wskazania nieistotnego naruszenia prawa oraz orzeczenia nieważności w części Uchwały Nr XII.106.19 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 24 października 2019 r. w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta do wymiaru podatku rolnego

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 i ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., 2137) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.) –

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:

§ 1

1. Orzeka nieważność § 2 Uchwały Nr XII.106.19 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 24 października 2019 r. w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta do wymiaru podatku rolnego, z powodu istotnego naruszenia art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 1256 z późn. zm.);
2. Wskazuje, iż Uchwała Nr XII.106.19 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 24 października 2019 r. w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta do wymiaru podatku rolnego, została wydana z naruszeniem art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 1027) w związku z art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 1256 z późn. zm.) oraz § 124 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

§ 2

1. Od niniejszej uchwały, w zakresie stwierdzenia nieważności, o którym mowa § 1 ust. 1 - przysługuje Gminie Mińsk Mazowiecki skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.
2. W zakresie stwierdzenia nieistotnego naruszenia prawa, o którym mowa § 1 ust. 2 - na niniejszą uchwałę Gminie Mińsk Mazowiecki nie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

UZASADNIENIE

W dniu 30 października 2019 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie Uchwała Nr XII.106.19 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 24 października 2019 r. w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta do wymiaru podatku rolnego.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych uchwała została z urzędu zbadana w trybie postępowania nadzorczego przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie na posiedzeniu w dniu 12 listopada br. O terminie badania ww. uchwały Gmina Mińsk Mazowiecki została powiadomiona.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 8, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.) oraz art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1256 ze zm.) Rada Gminy Mińsk Mazowiecki uchwaliła, co następuje:

„§ 1. Dla wymiaru na terenie gminy podatku rolnego na 2020 rok obniżyć średnią cenę skupu żyta ogłoszoną w Komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 18 października 2019 r. w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres 11 kwartałów, będącej podstawą do ustalenia podatku rolnego na rok podatkowy 2020 (M. P. z 2019 r., poz. 1017) z kwoty 58,46 zł za 1 dt do kwoty 49,00 zł za 1 dt.

§ 2. Z dniem wejścia w życie niniejszej uchwały traci moc uchwała nr II.5.18 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 29 listopada 2018 r. w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta do wymiaru podatku rolnego.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego i ma zastosowanie do podatku rolnego należnego od 1 stycznia 2020 r.”.

Kolegium Regionalnej izby Obrachunkowej w Warszawie zważyło, co następuje:

Stosownie do przepisu art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, do wyłącznej kompetencji rady należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat, w granicach określonych w odrębnych ustawach. Z kolei właściwość rad gmin odnośnie stanowienia w sprawach podatku rolnego została uregulowana w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 1256 z późn. zm.).

I.

W pierwszej kolejności Kolegium RIO zauważa, iż w przedmiotowej uchwale Rady Gminy Mińsk Mazowiecki nie zachowano ciągłości numeracji następujących po sobie paragrafów. W treści uchwały występują dwa § 3, przy czym pierwszy § 3 dotyczy wykonania uchwały, zaś drugi § 3 przedmiotowej uchwały odnosi się do wejścia w życie oraz miejsca jej publikacji.

Kolegium RIO w tym miejscu wskazuje, iż sposób redagowania oraz oznaczania poszczególnych jednostek redakcyjnych uchwał organów samorządu terytorialnego reguluje rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 283). W świetle § 124 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” wszystkie przepisy uchwały powinny być wyrażone w kolejno następujących po sobie paragrafach i żadne treści (poza wskazaniem podstawy prawnej) nie powinny się znajdować poza nimi. Taka metoda redakcyjna jest niezwykle istotna z punktu widzenia powoływania przepisów oraz późniejszego ich odnajdywania (por. Dębska M.M., Zasady techniki prawodawczej. Komentarz, LexisNexis, 2013, Wydanie I).

Organ nadzoru wskazuje, iż uchwała organu stanowiącego jest aktem prawa miejscowego, która winna być tekstem o klarownej, przejrzystej strukturze, jak również o usystematyzowanej numeracji paragrafów, w celu zapewnienia adresatom ustanowionych norm zrozumiałości i komunikatywności prawa.

Kolegium RIO sygnalizuje o dostrzeżonej nieprawidłowości, ograniczając się jedynie do zastosowania instytucji „wytyku”, albowiem kryterium ciężaru gatunkowego nie kwalifikuje się do stwierdzenia nieważności podjętej uchwały (przedmiotowe uchybienie nie ma postaci kwalifikowanej skutkującej nieważnością podjętej uchwały) (por. zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 września 2019 r., sygn. akt III SA/Wa 1608/19, niepublik.). W związku z powyższym, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie na podstawie art. 11 ust. 3 o regionalnych izbach obrachunkowych, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale lub zarządzeniu nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, lecz ogranicza się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa.

II.

Dyspozycja art. 6 ust. 1 ustawy o podatku rolnym stanowi, że podatek rolny za rok podatkowy wynosi:

- 1) od 1 ha przeliczeniowego gruntów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 (użytków rolnych gruntów gospodarstw rolnych) - równowartość pieniężną 2,5 q żyta,
- 2) a od 1 ha gruntów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 (pozostałych gruntów) - równowartość pieniężną 5 q żyta - obliczoną według średniej ceny skupu żyta za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy.

W myśl przepisu art. 6 ust. 2 ustawy o podatku rolnym - średnią cenę skupu żyta ustala się na podstawie komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, ogłaszanego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, w terminie do dnia 20 października roku poprzedzającego rok podatkowy. Zgodnie z treścią art. 6 ust. 3 ustawy o podatku rolnym rady gmin są uprawnione do obniżenia cen skupu żyta określonych w ust. 2, przyjmowanych jako podstawa obliczania podatku rolnego na obszarze gminy.

W oparciu o przepis art. 6 ust. 2 ustawy o podatku rolnym Prezes Głównego Urzędu Statystycznego w komunikacie z dnia 18 października 2019 r. ogłosił, iż średnia cena skupu żyta za okres 11 kwartałów będącej podstawą do ustalenia podatku rolnego na rok podatkowy 2020 wyniosła 58,46 zł za 1 dt (M.P. z 2019 r., poz. 1017). Korzystając z uprawnień wynikających z przepisu art. 6 ust. 3 Rada Gminy Mińsk Mazowiecki podjęła w dniu 24 października 2019 r. Uchwałę Nr XII.106.19 Rady w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta do wymiaru podatku rolnego, w której obniżyła się średnia cenę skupu żyta do celów wymiaru podatka rolnego do kwoty 49,00 zł za 1 dt. Zgodnie z wyżej cytowanymi przepisami cena ta służy do obliczania podatku rolnego na rok podatkowy 2020. Treść przywołanych przepisów stanowi o tym, że rady gmin z mocy art. 6 ust. 3 ustawy o podatku rolnym otrzymały określone w nim uprawnienie.

Korzystanie przez uprawniony organ z posiadanych uprawnień jest fakultatywne. Tak więc w sytuacji, gdy rada gminy w granicach uprawnień ustanowionych w art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym nie podejmie uchwały o obniżeniu ceny skupu żyta, to podstawę obliczenia podatku rolnego na obszarze Gminy w danym roku podatkowym stanowią ceny skupu żyta ustalone w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (por. Uchwała Kolegium RIO w Poznaniu z dnia 28 listopada 2012 r. o nr 21/1497/2012).

Z powyższego wynika, że uchwały rad gmin podjęte na podstawie art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym obowiązują tylko w danym roku podatkowym, którego dotyczą i uchwały te z upływem roku podatkowego wygasają z mocy prawa. Zatem, Uchwała nr II.5.18 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z dnia 29 listopada 2018 r. w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta do wymiaru podatku rolnego, o której mowa w § 2 badanej uchwały – wygaśnie wraz z dniem 31 grudnia 2019 r. W związku z powyższym, Rada Gminy Mińsk Mazowiecki nie miała podstawy prawnej do decydowania o utracie mocy tej uchwały. Podjęcie decyzji o uchyleniu lub utracie mocy tej uchwały możliwe byłoby tylko przed jej wejściem w życie tj. przed 1 stycznia 2020 r. Powyższe działanie Rady Gminy Mińsk Mazowiecki wychodzi poza zakres upoważnienia ustawowego i stanowi istotne naruszenie art. art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 1256 z późn. zm.).

III.

W ślad za dokonaną wykładnią art. 6 ust. 3 ustawy o podatku rolnym należy wskazać, że projekt uchwał rad gminy powinien być uprzednio opiniowany przez właściwą miejscowo izbę rolniczą z zachowaniem ustawowego terminu, w myśl art. 5a ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 1027). Zgodnie z art. 5a w/w ustawy: Organy administracji rządowej w województwie oraz organy samorządu terytorialnego zasięgają opinii właściwej miejscowo izby o projektach aktów prawa miejscowego dotyczących rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych, z wyjątkiem przepisów porządkowych (ust. 1). Termin do przedstawienia opinii, o której mowa w ust. 1, wynosi: 1) co najmniej 14 dni od dnia doręczenia projektu - dla projektów przesłanych przez organy administracji rządowej

w województwie; 2) 14 dni od dnia doręczenia projektu - dla projektów przesłanych przez organy samorządu terytorialnego (ust. 2).

Wójt Gminy Mińsk Mazowiecki przy piśmie z dnia 8 listopada 2019 r. wyjaśnił, że projekt Uchwały Rady Gminy Mińsk Mazowiecki Nr XII.106.19 w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta do wymiaru podatku rolnego – nie był opiniowany przez właściwą izbę rolniczą.

Uchwała Rady Gminy Mińsk Mazowiecki w sprawie obniżenia średniej ceny skupu żyta dla obliczenia wysokości podatku rolnego na 2020 r. zawiera normy generalne i abstrakcyjne, ma charakter przepisu prawa miejscowego powszechnie obowiązującego na danym terenie, skierowanego do nieokreślonego kręgu osób. Uchwała ta obniża średnią cenę skupu żyta stanowiącą podstawę obliczenia podatku rolnego, więc jest aktem prawa miejscowego dotyczącym zarówno rolnictwa, jak i rynku rolnego. Dlatego też, stosownie do powołanego wyżej przepisu art. 5a ust. 1 ustawy o izbach rolniczych, podjęcie przedmiotowej uchwały wymagało przedłożenia jej projektu do zaopiniowania izbie rolniczej.

W ocenie Kolegium RIO zaniechanie obowiązku zasięgnięcia opinii właściwej miejscowo izby rolniczej o projekcie badanej uchwały stanowi nieistotne naruszenie przepisów określających procedurę jej podjęcia. W myśl art. 11 ust. 3 cyt. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale lub zarządzeniu izba nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, lecz ogranicza się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa.

Mając na uwadze powyższe Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski

