



## ЧЕРКАСЬКА МІСЬКА РАДА

Друга сесія

### Р І Ш Е Н Н Я

Від 28.07.2016 № 2-820

м.Черкаси

Про звернення до Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення положень Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році» від 24 грудня 2015 року № 909-VIII

Розглянувши службову записку департаменту фінансової політики Черкаської міської ради від 25.07.2016 № 1066/18-08, на підставі п. 4 ст. 13, ст. 41 Закону України «Про Конституційний Суд України», Методичних рекомендацій Конституційного Суду України для підготовки конституційного подання з питань відповідності Конституції України (конституційності) законів, інших правових актів і офіційного тлумачення Конституції України та законів України, керуючись ст. 25 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Черкаська міська рада

**ВИРІШИЛА:**

1. Звернутися до Конституційного Суду України з конституційним поданням про офіційне тлумачення положень пункту 4 та пункту 7 розділу II Прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році» від 24 грудня 2015 року № 909-VIII.

2. Контроль за виконанням рішення покласти на першого заступника міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради Овчаренка С.А.

Міський голова

А.В.Бондаренко



## ЧЕРКАСЬКА МІСЬКА РАДА

18000, Черкаська обл., м. Черкаси,  
вул. Байди Вишневецького, 36  
тел. 36-01-73

02.08.2016 № 65-0402-17

на № \_\_\_\_\_

Конституційний Суд України  
01033, м.Київ, вул. Жилянська, 14

суб'єкт права на  
конституційне подання:

**Черкаська міська рада**  
18000, м.Черкаси, вул.Б.Вишневецького, 36  
Ід. код: 25212542

### Конституційне подання

про офіційне тлумачення положень пункту 4 та пункту 7 розділу II Прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році» від 24 грудня 2015 року № 909-VIII.

У відповідності до ст. 41 Закону України «Про Конституційний Суд України» орган місцевого самоврядування – Черкаська міська рада є суб'єктом права на конституційне подання за пунктом 4 статті 13 цього Закону щодо офіційного тлумачення Конституції України та законів України.

Правове обґрунтування необхідності офіційного тлумачення положень пункту 4 та пункту 7 розділу II Прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році» від 24 грудня 2015 року № 909-VIII полягає в наступному.

24 грудня 2015 року Верховна Рада України прийняла Закон України № 909-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році» (далі – Закон № 909).

Закон опублікований в наступних виданнях:

- Голос України від 31.12.2015 — № 250;
- Урядовий кур'єр від 13.01.2016 — № 6;
- Офіційний вісник України від 15.01.2016 — 2016 р., № 3, стор. 99, стаття 152, код акту 80242/2016;

- Відомості Верховної Ради України від 29.01.2016 — 2016 р., № 5, стор. 5, стаття 47.

Розділ I цього Закону присвячений внесенню змін до Податкового кодексу України, серед яких встановлення граничних ставок місцевих податків і зборів, які згідно підпункту 12.4.1 пункту 12.4. статті 12 Податкового кодексу України встановлюються місцевими радами в межах ставок, визначених цим Кодексом.

Пунктом 4 розділу II Прикінцевих положень Закону № 909 визначено: установити, що в 2016 році до прийнятих рішень органів місцевого самоврядування про встановлення місцевих податків і зборів на 2016 рік не застосовуються вимоги, встановлені підпунктом 12.3.4 пункту 12.3 статті 12 Податкового кодексу України та Законом України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності".

Пунктом 7 розділу II Прикінцевих положень Закону № 909 визначено: рекомендувати органам місцевого самоврядування у місячний строк з дня набрання чинності цим Законом переглянути прийняті на 2016 рік рішення щодо встановлення місцевих податків і зборів, визначених статтею 10 Податкового кодексу України.

Відповідно до пункту 1 розділу II Прикінцевих положень Закону № 909 цей Закон набрав чинності з дня набрання чинності Законом України «Про Державний бюджет України на 2016 рік», тобто з 01 січня 2016 року.

На виконання пункту 7 розділу II Прикінцевих положень Закону № 909 Черкаська міська рада прийняла рішення від 28.01.2016 № 2-136 «Про внесення змін до рішення Черкаської міської ради від 25.06.2015 № 2-1312 «Про затвердження Положень та ставок місцевих податків і зборів на території міста Черкаси».

Цим рішенням з метою приведення ставок податків, затверджених рішенням Черкаської міської ради від 25.06.2015 № 2-1312 «Про затвердження Положень та ставок місцевих податків і зборів на території міста Черкаси», до граничних ставок податків, встановлених Податковим кодексом України в редакції Закону №909-VIII від 24.12.2015 р., були викладені в нових редакціях: Положення про податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки на території міста Черкаси, Положення про встановлення плати за землю на території міста Черкаси, Положення про транспортний податок на території міста Черкаси, Положення про особливості справляння єдиного податку суб'єктами господарювання, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності на території міста Черкаси.

Зокрема, ставка податку для об'єктів житлової та нежитлової нерухомості, передбачена пунктом 6.2 Положення про податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки на території міста Черкаси, затвердженого рішенням Черкаської міської ради від 28.01.2016 № 2-136, була встановлена у розмірі 1 відсотка розміру мінімальної заробітної плати за 1 кв.м. бази оподаткування, тоді як ставка цього ж податку, передбачена пунктом 6.2 Положення про податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки на території міста Черкаси, затвердженого рішенням Черкаської міської ради від 25.06.2015 № 2-1312, була встановлена у розмірі 0,5 відсотка розміру мінімальної заробітної плати за 1 кв.м. бази оподаткування.

Після прийняття Черкаською міською радою рішення від 28.01.2016 № 2-136 деякі власники об'єктів нерухомості – фізичні та юридичні особи – звернулися до суду з адміністративними позовами про визнання незаконним пункту 6.2 Положення про податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки на території міста Черкаси, затвердженого рішенням Черкаської міської ради від 28.01.2016 № 2-136.

За результатами розгляду справи за адміністративним позовом до Черкаської міської ради про визнання незаконним та скасування пункту 6.2 Положення про податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки на території міста Черкаси, затвердженого рішенням Черкаської міської ради від 28.01.2016 № 2-136, районний суд міста прийняв постанову про відмову в адміністративному позові. Своє рішення суд першої інстанції мотивував тим, що Черкаська міська рада при прийнятті оскаржуваного рішення діяла у спосіб, визначений спеціальною нормою Закону № 909. Закон № 909 не був визнаний неконституційним, а отже, підлягає застосуванню з моменту набрання ним чинності. Так, зокрема, позиція щодо обов'язковості застосування законів України з дати набрання ними чинності і за умови не визнання їх неконституційними висловлена Вищим адміністративним судом України в ухвалі від 21.12.2011 (справа № с-216700/08).

Проте, апеляційний адміністративний суд не погодившись із цією постановою, скасував її та прийняв нову постанову, якою задовольнив адміністративний позов та визнав незаконним та нечинним пункт 6.2 Положення про податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки на території міста Черкаси, затверджене рішенням Черкаської міської ради від 28.01.2016 № 2-136.

Підставою для визнання незаконним та нечинним зазначеного пункту 6.2 Положення стало те, що з прийняттям Черкаською міською радою рішення від 28.01.2016 № 2-136 «Про внесення змін до рішення Черкаської міської ради від 25.06.2015 № 2-1312 «Про затвердження Положень та ставок місцевих податків і зборів на території міста Черкаси» були порушені норми Податкового кодексу України (зокрема підпункту 4.1.9 пункту 4.1 статті 4, підпункту 12.3.4 пункту 12.3 статті 12) та Бюджетного кодексу України (ч.3 ст. 27).

Такий висновок апеляційного суду ґрунтується на тому, що Законом № 909-VIII, на підставі якого міською радою було прийнято спірне рішення, не були внесені зміни до підпункту 4.1.9 пункту 4.1 статті 4 та підпункту 12.3.4 пункту 12.3 статті 12 Податкового кодексу України, як і не було внесено змін до частини 3 статті 27 Бюджетного кодексу України. Дія зазначених норм, зокрема підпункту 12.3.4 пункту 12.3 статті 12 Податкового кодексу України Законом №909-VIII не зупинена, а відтак відсутні підстави для незастосування цих норм у спірних правовідносинах.

Отже, у питанні щодо правомірності застосування положень Закону № 909 при прийнятті Черкаською міською радою рішення від 28.01.2016 № 2-136, різні судові інстанції прийшли до різних висновків. Відповідно до висновків районного суду міста Черкаська міська рада правомірно керувалася Законом № 909 та діяла у спосіб, визначений спеціальною нормою цього Закону, тоді як згідно з висновками апеляційного адміністративного суду Черкаська міська рада не повинна була керуватися Законом № 909, оскільки цим Законом не були внесені зміни до підпункту 4.1.9 пункту 4.1 статті 4 та підпункту 12.3.4 пункту

12.3 статті 12 Податкового кодексу України, які, на думку цього ж суду, мають пріоритет перед нормами Закону № 909, і якими міська рада і повинна була керуватися при прийнятті свого рішення від 28.01.2016 № 2-136.

Вважаємо, що у разі, якби міська рада при прийнятті свого рішення від 28.01.2016 № 2-136 керувалася підпунктом 4.1.9 пункту 4.1 статті 4 та підпунктом 12.3.4 пункту 12.3 статті 12 Податкового кодексу України, то в такому разі нею були б порушені норми пункту 4 розділу II Прикінцевих положень Закону № 909, яким встановлено, що в 2016 році до прийнятих рішень органів місцевого самоврядування про встановлення місцевих податків і зборів на 2016 рік не застосовуються вимоги, встановлені підпунктом 12.3.4 пункту 12.3 статті 12 Податкового кодексу України та Законом України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності". Та й саме рішення міської ради в такому випадку почало б діяти не раніше 1 січня 2017 року, що повністю суперечило б основній меті Закону № 909, який прийнятий з метою забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році.

Таким чином, у зв'язку з прийняттям \_\_\_\_\_ апеляційним адміністративним судом постанови від 07.06.2016 року у справі \_\_\_\_\_ виникла проблема із визначенням пріоритету одних норм Закону перед іншими.

Слід зазначити, що, на нашу думку, в даній постанові апеляційний суд вийшов за межі своїх повноважень, оскільки встановив пріоритет одних норм закону над іншими, тоді як встановити такий пріоритет можливо лише шляхом тлумачення закону, що є виключною компетенцією Конституційного Суду України. Чинне законодавство, зокрема і Кодекс адміністративного судочинства України не наділяє такими повноваженнями адміністративні та інші суди.

Встановлений \_\_\_\_\_ апеляційним адміністративним судом у постанові \_\_\_\_\_ пріоритет положень підпункту 4.1.9 пункту 4.1 статті 4 та підпункту 12.3.4 пункту 12.3 статті 12 Податкового кодексу України над положеннями пункту 4 та пункту 7 розділу II Прикінцевих положень Закону № 909 тягне за собою негативні правові наслідки, зокрема:

- недовиконання міського бюджету м. Черкаси та у зв'язку з цим необхідність перегляду затвердженого на 2016 рік місцевого бюджету, оскільки кошти, які заплановані в бюджеті на поточний 2016-й рік від сплати податку на нерухоме майно за ставкою 1 відсоток, до міського бюджету не надійдуть у повному обсязі;

- невизначеність остаточного розміру ставки податку на нерухоме майно як для міської ради та органів державної фіскальної служби, які контролюють сплату цього податку, так і для самих платників податку;

- невизначеність для платників податку умов та строків подання уточнених декларацій;

- необхідність повернення з бюджету значних коштів, які вже сплачені платниками цього податку за перший та другий квартал поточного року;

- наявність судового прецеденту у цих правовідносинах провокує недобросовісних платників податків подавати нові позови до суду з метою оскарження рішень органів місцевого самоврядування про місцеві податки і збори, прийнятих на виконання Закону № 909, що може призвести до розбалансованості всієї бюджетної системи країни;

- роз'єднаність сукупності обов'язкових елементів податку, встановленої пунктом 7.1 статті 7 та підпунктом 12.3.2. пункту 12.3. статті 12 Податкового кодексу України. Так, пунктом 7.1 статті 7 Кодексу встановлено, що під час встановлення податку обов'язково визначаються такі елементи:

7.1.1. платники податку;

7.1.2. об'єкт оподаткування;

7.1.3. база оподаткування;

7.1.4. ставка податку;

7.1.5. порядок обчислення податку;

7.1.6. податковий період;

7.1.7. строк та порядок сплати податку;

7.1.8. строк та порядок подання звітності про обчислення і сплату податку.

Підпунктом 12.3.2. пункту 12.3. статті 12 Кодексу встановлено, що при прийнятті рішення про встановлення місцевих податків та зборів обов'язково визначаються об'єкт оподаткування, платник податків і зборів, розмір ставки, податковий період та інші обов'язкові елементи, визначені статтею 7 цього Кодексу з дотриманням критеріїв, встановлених розділом XII цього Кодексу для відповідного місцевого податку чи збору.

Незважаючи на те, що Черкаською міською радою на постанову апеляційного адміністративного суду у справі подано касаційну скаргу, вважаємо, що необхідність у тлумаченні положень Закону № 909 не відпадає навіть у випадку прийняття судом касаційної інстанції рішення на користь міської ради, оскільки, як показує практика, законодавець останнім часом щорічно приймає такі закони у сфері бюджетних та податкових правовідносин, невизначеність яких призводить до численних та довготривалих судових спорів.

Так, 28 грудня 2014 року Верховною Радою Україна був прийнятий Закон України № 71-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», у пункті 4 розділу II Прикінцевих положень якого містилася норма, аналогічна нормі Закону № 909, а саме:

**4. Рекомендувати органам місцевого самоврядування:**

у місячний термін з дня опублікування цього Закону переглянути рішення щодо встановлення на 2015 рік податку на майно (в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) для об'єктів житлової нерухомості, а також прийняти та оприлюднити рішення щодо встановлення у 2015 році податку на майно (в частині податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки) для об'єктів нежитлової нерухомості, податку на майно (в частині транспортного податку) та акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів.

Установити, що в 2015 році до рішень місцевих рад про встановлення місцевих податків на 2015 рік не застосовуються вимоги, встановлені Законом України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності".

На виконання зазначеного пункту місцевими радами на всій території України були прийняті відповідні рішення, значна частина яких була оскаржена до суду фізичними та юридичними особами з мотивів недотримання місцевими радами

вимог, встановлених підпунктом 4.1.9 пункту 4.1 статті 4 та підпунктом 12.3.4 пункту 12.3 статті 12 Податкового кодексу України.

Остаточні рішення у цих справах Вищий адміністративний суд України прийняв не на користь місцевих рад, незважаючи на те, що вони при прийнятті своїх рішень керувалися виключно Законом України від 28 грудня 2014 року № 71-VIII (справи №№: К/800/46951/15, К/800/41090/15, К/800/47671/15, К/800/34757/15 та ін.).

Зазначене дає підстави для висновку про те, що в національному законодавстві відсутні відповідні норми та офіційні роз'яснення, які б регламентували, як повинні діяти місцеві ради у випадках одночасного існування норм законів, які взаємно виключають одна одну, та як їх правильно застосовувати у практичній діяльності.

Однією з підстав, з яких були скасовані рішення місцевих рад 2015 року у вищевказаних справах та пункт 6.2 Положення про податок на нерухоме майно, затвердженого рішенням Черкаської міської ради від 28.01.2016 № 2-136 у справі № 712/2295/16-а, стало те, що Закон України від 28 грудня 2014 року № 71-VIII (пункт 4 розділу II Прикінцевих положень) та Закон України від 24 грудня 2015 року № 909-VIII має для місцевих рад не імперативний, а рекомендаційний характер, про що й зазначено в самих Законах.

Проте, судові рішення, в тому числі і рішення Вищого адміністративного суду України не вносять жодної ясності у питання про те, якими нормами необхідно керуватися місцевим радам у випадку прийняття Верховною Радою України подібних законів з рекомендаційним характером. А з урахуванням негативної для місцевих рад вищевказаної судової практики цілком закономірним є питання: чи потрібно місцевим радам взагалі виконувати такі закони та приймати на їх виконання свої рішення, які в подальшому будуть скасовані Вищим адміністративним судом України?

Отже, одночасне існування положень пункту 4 та пункту 7 розділу II Прикінцевих положень Закону № 909, які не визнані неконституційними та підлягають застосуванню з 01 січня 2016 року, з одного боку, та судові рішення, які вказують місцевим радам на пріоритет інших положень закону, зокрема, пріоритет підпункту 4.1.9 пункту 4.1 статті 4 та підпункту 12.3.4 пункту 12.3 статті 12 Податкового кодексу України над пунктами 4 та 7 розділу II Прикінцевих положень Закону № 909 робить неможливим їх правильне застосування як для місцевих рад, так і для органів державної фіскальної служби у бюджетних та податкових правовідносинах, зокрема у прийнятті та виконанні рішень про місцеві податки та збори.

З огляду на викладене вважаємо, що наявність у законодавчій та судовій практиці офіційного тлумачення Конституційним Судом України положень пункту 4 та пункту 7 розділу II Прикінцевих положень Закону № 909 щодо пріоритетності та рекомендаційного характеру цих норм дасть можливість місцевим радам та органам державної фіскальної служби правильно застосовувати бюджетне та податкове законодавство у питаннях бюджетного процесу та податкових правовідносинах.

Вважаємо також за необхідне зазначити, що правова позиція Черкаської міської ради, яка покладена в основу касаційного оскарження постанови суду апеляційної інстанції, полягає в тому, що Закон №909-VIII в частині встановлення місцевих податків і зборів приймався виключно для органів місцевого самоврядування,

оскільки відповідно до пункту 12.3 статті 12 Податкового кодексу України саме вони приймають рішення про встановлення місцевих податків та зборів у межах граничних ставок, затверджених Податковим кодексом України (в даному випадку – Законом №909-VIII).

Статтею 92 Конституції України визначено, що виключно законами України встановлюються система оподаткування, податки і збори.

Статтею 67 Конституції України встановлено, що кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом.

Відповідно до статті 143 Конституції України органи місцевого самоврядування встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону.

Також пунктом 7.3. статті 7 Податкового кодексу України встановлено, що будь-які питання щодо оподаткування регулюються цим Кодексом і не можуть встановлюватися або змінюватися іншими законами України, крім законів, що містять виключно положення щодо внесення змін до цього Кодексу та/або положення, які встановлюють відповідальність за порушення норм податкового законодавства.

У зв'язку з цим вважаємо, що незалежно від наявності в Законі №909-VIII рекомендаційного характеру деяких норм обов'язок місцевих рад внести зміни до прийнятих на 2016 рік своїх рішень впливає із положень Конституції України та Закону №909-VIII.

Оскільки Законом №909-VIII були змінені граничні ставки місцевих податків і зборів, то органи місцевого самоврядування зобов'язані були привести свої рішення у відповідність до Податкового кодексу України в редакції Закону №909-VIII від 24.12.2015 р., який набрав чинності 01 січня 2016 року.

Таким чином, Черкаська міська рада, прийнявши своє рішення від 28.01.2016 № 2-136 на виконання пункту 7 розділу II Прикінцевих положень Закону № 909, застосувала його як Закон, який має пріоритет перед підпунктом 4.1.9 пункту 4.1 статті 4 та підпунктом 12.3.4 пункту 12.3 статті 12 Податкового кодексу України.

Відповідно до роз'яснень Міністерства юстиції України, викладених у його листі від 30.01.2009 № Н-35267-18 (пункт 3) у разі існування неузгодженості між нормами, виданими одним і тим самим нормотворчим органом, застосовується акт, виданий пізніше, навіть якщо прийнятий раніше акт не втратив своєї чинності. Така неузгодженість може виникнути внаслідок того, що прийняття нової норми не завжди супроводжується скасуванням "застарілих" норм з одного й того ж питання.

Крім того, при розбіжності між загальним і спеціальним нормативно-правовим актом перевага надається спеціальному, якщо він не скасований виданим пізніше загальним актом.

Вважаємо, що до спірних правовідносин повинні застосовуватися норми Закону № 909, оскільки вони були внесені до Податкового кодексу України пізніше.

Крім того, норми Закону № 909 є спеціальними по відношенню до норм підпункту 4.1.9 пункту 4.1 статті 4 та підпункту 12.3.4 пункту 12.3 статті 12 Податкового кодексу України (які апеляційний суд помилково визнав пріоритетними), оскільки саме нормами Закону № 909 врегульовані особливості прийняття місцевими радами рішень про місцеві податки у 2016 році.



Враховуючи вищевикладене, керуючись п. 2 ст. 150 Конституції України, п. 4 ст. 13, ст.ст.39, 41 Закону України «Про Конституційний Суд України»,

### **Просимо Конституційний Суд України:**

надати офіційне тлумачення положень Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році» від 24 грудня 2015 року № 909-VIII, а саме:

- пункту 4 розділу II Прикінцевих положень цього Закону щодо пріоритетності цього пункту перед положеннями підпункту 4.1.9 пункту 4.1 статті 4 та підпункту 12.3.4 пункту 12.3 статті 12 Податкового кодексу України;
- пункту 7 розділу II Прикінцевих положень цього Закону щодо «рекомендаційного» характеру цього пункту, зокрема, чи необхідно розуміти слово «рекомендувати» як обов'язок органів місцевого самоврядування привести свої рішення про встановлення місцевих податків і зборів, прийняті на 2016 рік, у відповідність до норм Податкового кодексу України, чи ця норма не має обов'язкового характеру і дає право органам місцевого самоврядування не виконувати вимоги Закону № 909 і не вносити зміни до своїх рішень про встановлення місцевих податків і зборів, прийнятих на 2016 рік.

#### **Додатки:**

1. Рішення Черкаської міської ради від 28.07.2016 № 2-820 «Про звернення до Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення положень Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році» від 24 грудня 2015 року № 909» (3 примірники).
2. Копія рішення Черкаської міської ради від 28.01.2016 № 2-136 «Про внесення змін до рішення Черкаської міської ради від 25.06.2015 № 2-1312 «Про затвердження Положень та ставок місцевих податків і зборів на території міста Черкаси» (3 примірники).
3. Копія рішення Черкаської міської ради від 25.06.2015 № 2-1312 «Про затвердження Положень та ставок місцевих податків і зборів на території міста Черкаси» (3 примірники).
4. Копія постанови районного суду у справі (3 примірники).
5. Копія постанови апеляційного адміністративного суду року у справі (3 примірники).
6. Копія витягу з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (3 примірники).

Міський голова м. Черкаси

А.В. Бондаренко