



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 13 maja 2025 r.

Poz. 4810

UCHWAŁA NR 2.35.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 21 stycznia 2025 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr IX/78/2024 Rady Gminy Wieliszew z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie zarządzenia poboru podatków od nieruchomości, rolnego i leśnego w drodze inkasa, określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 z późn. zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności uchwały Nr IX/78/2024 Rady Gminy Wieliszew z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie zarządzenia poboru podatków od nieruchomości, rolnego i leśnego w drodze inkasa, określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso, z powodu istotnego naruszenia art. 6b ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1176 z późn. zm.), art. 6 ust. 8 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 888 z późn. zm.) oraz art. 6 ust. 12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70 z późn. zm.).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Gminie Wieliszew skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 3 stycznia 2025 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr IX/78/2024 Rady Gminy Wieliszew z dnia 30 grudnia 2024 r. w sprawie zarządzenia poboru podatków od nieruchomości, rolnego i leśnego w drodze inkasa, określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

W § 1 ust. 2 badanej uchwały Rada Gminy Wieliszew postanowiła, cyt. „Inkaso podatków od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego powierza się sołtysom we wsiach: Góra, Janówek Pierwszy, Kałuszyn, Komornica, Krubin, Łajski, Michałów – Reginów, Olszewnica Nowa, Olszewnica Stara, Poddębie, Sikory, Skrzyszew, Topolina, Wieliszew.”.

Zgodnie z przepisami kompetencyjnymi, tj. art. 6b ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, art. 6 ust. 8 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym oraz art. 6 ust. 12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, rada gminy została upoważniona do zarządzenia w drodze uchwały poboru podatku od nieruchomości, podatku rolnego oraz podatku leśnego od osób

fizycznych w drodze inkasa, a także wyznaczenia inkasentów i określenia wynagrodzenia za inkaso. Z przepisów tych wynika konieczność zindywidualizowania inkasentów bezpośrednio w uchwale, aby nie budziło wątpliwości, na kogo obowiązek ten został nałożony. Jak wskazał WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2019 r. VIII SA/Wa 205/19, cyt. „Nie bez znaczenia jest także argument, że podatnik ma prawo do tego, żeby po zapoznaniu się z należycie ogłoszonym aktem prawa miejscowego wiedzieć, kto jest uprawniony do pobrania od niego podatku. Należyte wyznaczenie czy określenie inkasenta oznacza także obowiązek wyraźnego podania w uchwale rady gminy obszaru działania inkasenta, by nie było wątpliwości, że inkasent dla obszaru jednego sołectwa nie jest uprawniony do poboru podatków na terenie innego sołectwa (...) (por. wyroki NSA: z 26 października 2001 r., sygn. akt SA/Rz 1622/01; z 2 lutego 2017 r., II FSK 1691/15; wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 16 stycznia 2013 r., I SA/Go 1102/12)”. Z kolei NSA w wyroku z dnia 13 września 2018 r. II FSK 2164/18 wskazał m.in., że inkasent nie może być abstrakcyjnym, nieokreślonym jednoznacznie podmiotem zarówno dla organu podatkowego, jak i dla podatnika. Istotną kwestią jest także wyraźne wskazanie obszaru działania inkasenta, aby nie było wątpliwości, że inkasent dla obszaru jego sołectwa nie ma prawa poboru podatków na terenie innego sołectwa.

W ocenie Kolegium Izby zapis § 1 ust. 2 badanej uchwały nie określa inkasentów i tym samym w sposób istotny narusza art. 6b ustawy o podatku rolnym, art. 6 ust. 12 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i art. 6 ust. 8 ustawy o podatku leśnym. Przedmiotowa uchwała stanowi akt prawa miejscowego, jest adresowana do wszystkich mieszkańców na terenie Gminy Wieliszew i zawiera normy generalne i abstrakcyjne. Nie jest ona więc adresowana wyłącznie do inkasentów, którzy wykonują swoje obowiązki w odniesieniu do określonego terenu, lecz stanowi wskazanie dla mieszkańców gminy, do których rąk mają płacić podatki i kto ma obowiązek przyjmować te wpłaty (tak: wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 maja 2019 r. VIII SA/Wa 205/19).

Dalej, w § 3 przedmiotowej uchwały organ stanowiący Gminy Wieliszew postanowił, cyt. „Wynagrodzenie inkasentów będzie wypłacone kwartalnie w terminie do 14 dnia miesiąca następującego po kwartale którego dotyczy.”.

Zdaniem Kolegium Izby wskazanie, iż wynagrodzenie będzie wypłacane inkasentowi kwartalnie w terminie do 14 dnia miesiąca następującego po kwartale, którego dotyczy (czyli określenie częstotliwości jego wypłaty inkasentowi) wykracza poza uprawnienia rady gminy określone w:

- art. 6b ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, zgodnie z którym rada gminy może zarządzać pobór podatku rolnego od osób fizycznych w drodze inkasa oraz określać inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso;
- art. 6 ust. 8 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym, zgodnie z którym rada gminy, w drodze uchwały, może zarządzić pobór podatku leśnego od osób wymienionych w ust. 2 w drodze inkasa oraz wyznaczyć inkasentów i określić wysokość wynagrodzenia za inkaso;
- art. 6 ust. 12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, zgodnie z którym rada gminy może zarządzać pobór podatku od nieruchomości od osób fizycznych w drodze inkasa oraz wyznaczać inkasentów i określać wysokość wynagrodzenia za inkaso.

Przepisy te nie przyznają kompetencji do stanowienia dodatkowych uregulowań, takich jak określenie częstotliwości wypłaty wynagrodzenia.

Naruszenie wskazane w rozstrzygnięciu nadzorczym ma charakter istotnego naruszenia prawa. Podkreślenia wymaga bowiem, iż przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej (por. wyrok NSA z dnia 8 maja 2013 r. II GSK 299/12). W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa (por. wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r. II GSK 427/07; wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2022 r. V SA/Wa 1803/22).

Jak zwrócił uwagę WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15, twierdził, cyt. „Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”.

W odniesieniu do aktów prawa miejscowego znajdują zastosowanie przepisy § 134 pkt 1 oraz § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którymi podstawą wydania uchwały jest przepis prawny, który upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw i wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu, przy czym w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie upoważniającym dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw. Oznacza to, że akt podjęty na podstawie ustawowego upoważnienia może regulować tylko i wyłącznie sprawy przekazane tym upoważnieniem.

Ponadto w toku prowadzonego postępowania nadzorczego Kolegium Izby, na podstawie przedłożonego do Izby wyciągu z protokołu nr IX/2024 z sesji Rady Gminy Wieliszew z dnia 30 grudnia 2024 roku ustaliło, że za podjęciem badanej uchwały głosowała osoba będąca jednocześnie radnym gminy i sołtysem w miejscowości Łajski (wyznaczonym na inkasenta).

Zgodnie z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, radny nie może brać udziału w głosowaniu rady ani komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Jak wskazał WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 17 maja 2016 r. II SA/Wr 229/16, cyt. *„Pod pojęciem interesu prawnego należy rozumieć osobisty, konkretny i aktualny prawnie chroniony interes, który może być realizowany na podstawie określonego przepisu, bezpośrednio wiążący się z indywidualnie i prawnie chronioną sytuacją strony. Radny nie może więc brać udziału w głosowaniu w sprawach, które dotyczą jego osoby, z uwagi na to, że z mocy art. 25a ustawy o samorządzie gminnym podlega wyłączeniu”*.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że badana uchwała, która wyznacza na inkasenta w miejscowości Łajski osobę będącą radnym (jednocześnie sołtysem), która brała udział w głosowaniu dotyczącym wyznaczenia inkasentów z prawem do wynagrodzenia za inkaso, dotyczy bezpośrednio jego praw o charakterze majątkowym.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Izby odniosło się do wyników głosowania na sesji Rady Gminy Wieliszew z dnia 30 grudnia 2024 r. Badana uchwała została podjęta w obecności 14 radnych (ustawowy skład Rady Gminy Wieliszew liczy 15 radnych) – 14 głosami „za”, 0 „przeciw”, 0 „wstrzymujących się”. 1 radny był nieobecny. W ocenie Kolegium Izby, wynik głosowania nad projektem uchwały świadczy o tym, że udział w głosowaniu radnego, który powinien wyłączyć się z głosowania, nie miał wpływu na podjęcie badanej uchwały.

W ocenie Kolegium Izby, w tej konkretnej sytuacji nie doszło do istotnego naruszenia prawa, ponieważ uczestnictwo radnego w głosowaniu, wbrew zakazowi wynikającemu z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, nie przesądziło o jego wyborze na inkasenta.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdziło, że pozostałe uregulowania w niej zawarte powodują, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i zachodzi konieczność wyeliminowania jej w całości z obrotu prawnego.

Z podanych powodów, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski