



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Kielce, dnia 6 października 2025 r.

Poz. 3205

UCHWAŁA NR 115/2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W KIELCACH

z dnia 30 września 2025 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XV/87/2025 Rady Gminy w Radkowie z dnia 29 sierpnia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr IV/25/2024 z dnia 27 sierpnia 2024 r. w sprawie ustalenia poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa, wyznaczenia inkasentów oraz określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła, Ewa Midura, Zbigniew Rękas, Monika Różycka, Agnieszka Zarębska (sprawozdawca)

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 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153)

stwierdza nieważność

uchwały nr XV/87/2025 Rady Gminy w Radkowie z dnia 29 sierpnia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr IV/25/2024 z dnia 27 sierpnia 2024 r. w sprawie ustalenia poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa, wyznaczenia inkasentów oraz określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso z powodu naruszenia art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2025 r. poz. 733), art. 28 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.) oraz § 6 i § 18 ust. 1 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).

Uzasadnienie

Uchwała nr XV/87/2025 Rady Gminy w Radkowie z dnia 29 sierpnia 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr IV/25/2024 z dnia 27 sierpnia 2024 r. w sprawie ustalenia poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa, wyznaczenia inkasentów oraz określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 5 września 2025 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu w dniu 30 września 2025 roku.

O terminie posiedzenia powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mogą uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium nie uczestniczyli przedstawiciele Gminy Radków.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium stwierdziło w przedmiotowej uchwale istotne naruszenie prawa, które stanowiło podstawę do stwierdzenia jej nieważności.

Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały Rada Gminy w Radkowie wskazała art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (dalej u.c.p.g.) oraz art. 63 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa.

W § 1 ust. 2-3 badanej uchwały Rada Gminy w Radkowie postanowiła, cyt.

„2. Na inkasentów wyznacza się sołtysów i pracowników urzędu gminy.

3. Wykaz inkasentów stanowi załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.”

Natomiast zgodnie z treścią pkt 15 i 16 ww. załącznika na inkasentów wyznaczono, cyt.

„15. K. M. – pracownik UG Radków

16. K. O. – pracownik UG Radków”

—bez określenia wyznaczonego obszaru ich działania.

W myśl art. 61 ust. 2 u.c.p.g. rada gminy w drodze uchwały, może zarządzić pobór opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa oraz wyznaczyć inkasentów i określić wysokość wynagrodzenia za inkaso. Zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, Inkasentem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, obowiązana do pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu. Natomiast w myśl art. 3 pkt 3 lit. c tej ustawy, ilekroć w ustawie mowa jest o podatkach – rozumie się przez to również opłaty oraz niepodatkowe należności budżetowe.

Przechodząc do oceny prawnej przywołanej regulacji należy podkreślić, że uchwała nr XV/87/2025 Rady Gminy w Radkowie jest aktem prawa miejscowego i wyznacza osobom wskazanym w załączniku do uchwały obowiązki związane z realizacją funkcji inkasenta opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem mieszkańcy gminy, będący w istocie również odbiorcami norm regulowanych w przedmiotowej uchwale, mają prawo, aby uchwała zawierająca informację o ich obowiązkach w zakresie spełniania zobowiązania z tytułu ww. opłaty identyfikowała inkasentów.

Jednocześnie 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 (tak m. in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 23 maja 2019 r., sygn. akt VIII SA/Wa 211/19).

W świetle powyższego Kolegium Izby stwierdza, że Rada Gminy w Radkowie w zapisach pkt 15-16 Wykazu inkasentów określonego w załączniku, o którym mowa w § 1 ust. 3 uchwały, poprzez wyznaczenie inkasentów bez sprecyzowania obszaru ich działania, nie zrealizowała delegacji ustawowej z art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Kolegium Izby zauważa jednak, że sposób wprowadzenia danych dotyczących inkasentów – pracowników UG Radków, w badanej uchwale może świadczyć o tym, że ich działania w zakresie poboru dokonywane byłyby w Urzędzie Gminy Radków w zakresie obowiązków wynikających ze stosunku pracy. W takim przypadku wskazywanie ich jako inkasentów należy uznać za nieprawidłowe. Wskazać bowiem należy, że zarządzenie poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa ma ułatwić przekazywanie tych opłat mieszkańcom przez umożliwienie im zapłaty w miejscu zamieszkania, nie zaś ograniczyć przysługujące im prawo do uiszczenia opłaty w każdej formie określonej w ustawie Ordynacja podatkowa, np. w kasie organu podatkowego lub za pomocą innego instrumentu płatniczego (po podjęciu przez radę gminy, radę powiatu, sejmik województwa stosownej uchwały) dokonywanych w siedzibie urzędu.

Kolegium Izby wskazuje ponadto na następujące zapisy przedmiotowej uchwały nr XV/87/2025:

– § 2 ust. 1 o treści, cyt. „1. Ustala się wynagrodzenia za inkaso w wysokości 6% z zaokrągleniem podstawy opodatkowania od sumy zainkasowanych i przekazanych na rachunek bankowy Urzędu Gminy Radków w terminach określonych w § 2 uchwały Nr XXIII/141/2020 Rady Gminy w Radkowie z dnia 20 listopada 2020r. w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.”

– § 2 ust. 2 o treści, cyt. „Wynagrodzenie o którym mowa w pkt. 1 nie dotyczy pracowników urzędu.”

– § 3 o treści, cyt. „W przypadku ,kiedy termin płatności przypada w dzień wolny od pracy, terminem płatności jest pierwszy dzień roboczy następujący po tym dniu.”

Nadto zapis § 6 uchwały stanowi, że, cyt. „Inkasent jest obowiązana do rozliczenia pobranych wpłat i wpłacenia ich w terminie 14 dni od ostatecznego terminu wpłaty w danym kwartale organowi podatkowemu.”

Przy czym § 2 uchwały nr XXIII/141/2020 Rady Gminy w Radkowie z dnia 20 listopada 2020 r. w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, do którego odsyła § 2 ust. 1 badanej uchwały określa terminy płatności opłaty za gospodarowanie odpadami dla właścicieli nieruchomości.

Kolegium Izby wskazuje, że w myśl cytowanego wyżej art. 61 ust. 2 u.c.p.g. rada gminy, w drodze uchwały, może zarządzić pobór opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa oraz wyznaczyć inkasentów i określić wysokość wynagrodzenia za inkaso. Ponadto stosownie do treści art. 28 § 4 ustawy Ordynacja podatkowa (który znajduje zastosowanie również do poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na podstawie art. 6q ust. 1 u.c.p.g.), rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa może ustalać wynagrodzenie dla płatników lub inkasentów z tytułu poboru podatków stanowiących dochody, odpowiednio, budżetu gminy, powiatu lub województwa.

Natomiast zgodnie z treścią art. 47 § 4a ustawy Ordynacja podatkowa, terminem płatności dla inkasentów jest dzień następujący po ostatnim dniu, w którym, zgodnie z przepisami prawa podatkowego, wpłata podatku powinna nastąpić, chyba że organ stanowiący właściwej jednostki samorządu terytorialnego wyznaczył termin późniejszy.

Zatem zakresem kompetencji ustawowej rady gminy wynikającą z powołanych wyżej przepisów jest wyznaczenie w uchwale inkasentów opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,

określenie wysokości ich wynagrodzenia oraz ewentualne ustalenie takiego terminu płatności dla inkasenta, który byłby terminem późniejszym niż określony w ustawie.

W ocenie Kolegium Izby, skoro Rada Gminy w § 6 badanej uchwały na podstawie ww. art. 47 § 4a ustawy Ordynacja podatkowa określiła termin płatności dla Inkasenta – „14 dni od ostatecznego terminu wpłaty w danym kwartale organowi podatkowemu”, to uregulowania zawarte w § 2 ust. 1 badanej uchwały stanowiące, że wynagrodzenie za inkaso będzie ustalane od sumy zainkasowanych i przekazanych na rachunek bankowy Urzędu Gminy Radków w terminach określonych w § 2 uchwały nr XXIII/141/2020, a więc terminach krótszych niż wskazane w § 6 uchwały, jest nieuprawnione.

Wykroczeniem poza zakres upoważnienia wynikającego z art. 61 ust. 2 u.c.p.g. oraz art. 28 § 4 ustawy Ordynacja podatkowa, w ocenie Kolegium Izby, jest również sytuacja, w której Rada Gminy w Radkowie poza elementami określonymi w tych przepisach, dokonała w § 2 ust. 1 i ust. 2 oraz § 3 uchwały uregulowania kwestii warunków wypłaty wynagrodzenia inkasentom opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Ponadto Rada Gminy w Radkowie w § 4 uchwały postanowiła: „Inkasent ponosi odpowiedzialność majątkową za pobrane i nie wpłacone na rachunek Gminy Radków opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.”

Zdaniem Kolegium Izby powyższy zapis również wykracza poza zakres upoważnienia wynikający z przepisu art. 61 ust. 2 u.c.p.g., który przyznaje kompetencje radzie gminy wyłącznie do zarządzenia poboru opłaty w drodze inkasa oraz do określenia inkasentów i wysokości ich wynagrodzenia.

Kolegium wskazuje, że odpowiedzialność inkasenta wobec organu podatkowego określona została w art. 30 § 2 i § 3 ustawy Ordynacja podatkowa. Przepis ten stanowi:

§ 2. Inkasent, który nie wykonał obowiązków określonych w art. 9 (cyt. Inkasentem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, obowiązana do pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu), odpowiada za podatek pobrany a niewpłacony.

§ 3. Płatnik lub inkasent odpowiada za należności wymienione w § 1 lub 2 całym swoim majątkiem.

Należy zatem wskazać, że modyfikacja lub powtórzenie przepisów ustawy jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja (powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02).

Kolegium Izby zauważa ponadto rozbieżność między tytułem badanej uchwały a jej treścią. Zgodnie z brzmieniem tytułu, badana uchwała zmienia uchwałę nr IV/25/2024 z dnia 27 sierpnia 2024 r. w sprawie ustalenia poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa, wyznaczenia inkasentów oraz określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso. Tymczasem badana uchwała w § 7 zawiera przepis derogacyjny stanowiący, że, cyt. „Traci moc Uchwała IV/25/2024 Rady Gminy w Radkowie z dnia 20 listopada 2020 r. w sprawie ustalenia poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa, wyznaczenia inkasentów oraz określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso.”

Skoro Rada Gminy w Radkowie w badanej uchwale postanowiła, że traci moc uchwała nr IV/25/2024, która była uprzednio obowiązującą w zakresie inkasa opłaty za gospodarowanie

odpadami komunalnymi, to nie ulega wątpliwości, że tytuł badanej uchwały nie odzwierciedla jej treści.

W tym miejscu wskazać również należy, że w cytowanym wyżej § 7 przedmiotowej uchwały błędnie określono datę uchwały derogowanej nr IV/25/2024, tj. 20 listopada 2020 roku, bowiem w organie promulgacyjnym: Dz. Urz. Woj. Świętokrzyskiego z 2024 roku poz. 3057 dla uchwały IV/25/2024 określona jest data 27 sierpnia 2024 roku.

W myśl § 18 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", przedmiot uchwały określa się możliwie najzwięźle, jednakże w sposób adekwatnie informujący o jej treści. Ponadto zgodnie z § 6 załącznika do ww. rozporządzenia przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresata zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Należy podkreślić, iż badana uchwała jako akt prawa miejscowego ma charakter normatywny i generalny oraz adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego, winna być tak zredagowana, aby dla każdego adresata była zrozumiała, a zawarte w niej regulacje powinny być sformułowane w sposób czytelny, zrozumiały i precyzyjny (tak: wyrok NSA (do 2003.12.31) w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r., wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV SA/Po 1248/20, wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2022 r. VIII SA/Wa 524/22, wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r., wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r. II SA/Wr 385/05).

Na podstawie powyższego Kolegium Izby stwierdza, że podjęcie przez Radę Gminy w Radkowie przedmiotowej uchwały nr XV/87/2025 nastąpiło z naruszeniem przepisów wskazanych w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia. Kolegium uznaje, że zasadnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości ze względu na fakt, że Rada Gminy w Radkowie nie zrealizowała upoważnienia normatywnego z art. 61 ust.2 u.c.p.g.

Kolegium Izby wskazuje również, że w podstawie prawnej badanej uchwały Rada Gminy w Radkowie powołała m.in. art. 6 ust. 2 u.c.p.g., który nie ma zastosowania do przedmiotowej uchwały.

Pouczenie

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
Damian Grzelka