



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 25 czerwca 2015 r.

Poz. 2113

UCHWAŁA NR 2278/15 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W BIAŁYMSTOKU

z dnia 2 czerwca 2015 r.

w sprawie rozpatrzenia w postępowaniu nadzorczym uchwały Rady Miejskiej w Goniądzu nr IX/95/15 z dnia 6 maja 2015 r. w sprawie zarządzenia poboru niektórych należności w drodze inkasa, określenia inkasentów oraz wynagrodzenia za inkaso

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w składzie:

Przewodniczący: Stanisław Srocki
Członkowie: Beata Chmielewska
Paweł Gałko
Katarzyna Gawrońska
Agnieszka Gerasimiuk
Danuta Kubyliś
Anna Ostrowska
Aleksander Piszczatowski
Dariusz Renczyński
Marcin Tyniewicki
Maria Wasilewska

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) w zw. z art. 229 pkt 1 i art. 234 pkt 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.)

po rozpatrzeniu w postępowaniu nadzorczym uchwały Rady Miejskiej w Goniądzu nr IX/95/15 z dnia 6 maja 2015 r. w sprawie zarządzenia poboru niektórych należności w drodze inkasa, określenia inkasentów oraz wynagrodzenia za inkaso

postanawia:

uznać, iż powyższa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa w związku z:

zapisami zawartymi w § 5 uchwały, zgodnie z którymi uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego z mocą obowiązującą **od dnia 1 maja 2015 r.**, co stanowi naruszenie art. 4 ust. 1 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.),

- w związku z tym postanawia stwierdzić nieważność części § 5 uchwały nr IX/95/15 w zakresie słów: „z mocą obowiązującą od dnia 1 maja 2015 r.”.

UZASADNIENIE

W dniu 15 maja 2015 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku wpłynęła **uchwała Rady Miejskiej w Goniądzu nr IX/95/15 z dnia 6 maja 2015 r. w sprawie zarządzenia poboru niektórych należności w drodze inkasa, określenia inkasentów oraz wynagrodzenia za inkaso.**

Ponadto w dniu 11 maja 2015 r. do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego wpłynęła skarga P. Tadeusza Kulikowskiego, Sołtysa wsi Downary, na uchwałę Rady Miejskiej w Goniądzu nr IX/95/15, przekazana zgodnie z właściwością tutejszej Izbie. W skardze podniesiono, iż Rada Sołecka wsi Downary ustaliła, że w sołectwie Downary inkasentem będzie Pan K. A. B., który wyraził na to zgodę, a informacja ta została przekazana do Burmistrza Goniądza. Jednak w uchwale nr IX/95/15 Rada Miejska w Goniądzu jako inkasenta w tym sołectwie wskazała P. Tadeusza Kulikowskiego, Sołtysa wsi Downary, który nie wyraził na to zgody. W związku z powyższym wniesiono o uchylenie ww. uchwały.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.), tut. Izba wszczęła postępowanie nadzorcze dotyczące wskazanej uchwały, zawiadamiając Radę oraz P. Tadeusza Kulikowskiego, Sołtysa wsi Downary, pismem z dnia 21 maja 2015 r., o terminie posiedzenia Kolegium RIO w Białymstoku wyznaczonym na dzień 2 czerwca 2015 r. W piśmie wskazano, iż wszczęcie postępowania nadzorczego związane jest z zapisami zawartymi w § 5 uchwały oraz ze skargą Sołtysa wsi Downary.

W dniu 21 maja 2015 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku wpłynęło, przekazane według właściwości przez Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku, pismo P. Justyny Jarmołowskiej, Sekretarza Miasta Goniądz, dotyczące uchwały Rady Miejskiej w Goniądzu nr IX/95/15, a skierowane do Burmistrza Goniądza, dotyczące przygotowywania materiałów na Sesję oraz kwestionujące umocowanie prawne nowych inkasentów do poboru podatków.

Ponadto w dniu 29 maja 2015 r. wpłynęło do tut. Izby pismo P. Zbigniewa Męczkowskiego, Zastępcy Burmistrza Goniądza (OR.0711.18.2015), wskazujące na przyczyny podjęcia przez Radę Miejską w Goniądzu uchwały nr IX/95/15 z wsteczną mocą obowiązującą. W piśmie przedstawiono działania związane z przygotowaniem i wyborem sołtysów na terenie Gminy Goniądz, podkreślając, iż statuty sołectw zostały uchwalone na sesji Rady Miejskiej w Goniądzu w dniu 18 lutego, a uprawomocniły się z dniem 5 marca 2015 r., ponadto w statutach tych dokonano zmian, które uprawomocniły się z dniem 23 kwietnia 2015 r. Dopiero po uprawomocnieniu się powyższych aktów możliwe było podjęcie uchwały w sprawie zarządzenia wyborów sołtysów. Burmistrz Goniądza Zarządzeniem Nr 17/15 z dnia 9 marca 2015 r. ustalił terminy zebrań wyborczych. Z uwagi na wybór sołtysów uchwała w sprawie inkasa została podjęta w dniu 6 maja 2015 r., a wcześniejsze podjęcie uchwały nie było możliwe. W piśmie wskazano również, że sołtysi jako inkasenci zwyczajowo pobierają podatki na terenie Gminy. Jest to ułatwienie i oszczędność dla mieszkańców, a wprowadzenie w życie przepisów przedmiotowej uchwały z mocą wsteczną nie narusza, w przedstawionych okolicznościach, zasad demokratycznego państwa prawnego. Na poparcie tego stanowiska przytoczono również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 28 marca 2012 r. (I SA/Kr 1539/11) oraz uchwałę nr 34/2015 Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 31 marca 2015 r. Wskazano także, iż rezultatem stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały legalizującej działania sołtysów pobierających podatki jako inkasenci, byłby formalny obowiązek zwrotu podatnikom pobranych kwot, natomiast zgodnie z przywołanym wyrokiem WSA w Krakowie, „zasadą demokratycznego państwa prawnego jest nieobarczanie obywateli skutkami zaniedbań organów władzy publicznej lub też jej przedstawicieli (funkcjonariuszy publicznych)”.

Na posiedzenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku w dniu 2 czerwca 2015 r. stawił się P. Zbigniew Męczkowski, Zastępca Burmistrza Goniądza, który podtrzymał stanowisko wyrażone w piśmie z dnia 28 maja 2015 r., OR.0711.18.2015. Zastępca Burmistrza jeszcze raz podkreślił, iż wywodzony z Konstytucji RP i art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych zakaz retroakcji nie ma charakteru bezwzględny, a art. 5 ustawy daje wprost możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Zdaniem Zastępcy Burmistrza, z taką sytuacją mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie. Rada Miejska w Goniądzu, podejmując uchwałę w sprawie inkasa z wsteczną mocą obowiązującą,

miała na uwadze dobro mieszkańców, a brak tej regulacji uniemożliwiłby skuteczny pobór podatków. Wieloletnią praktyką w Gminie Goniądz jest bowiem pobór podatków przez sołtysów. Zastępca Burmistrza stwierdził, że wcześniejsze podjęcie uchwały w sprawie inkasa nie było możliwe, nie dysponował jednak informacją, kiedy dokładnie zakończyły się wybory nowych sołtysów i od kiedy objęli oni swoje funkcje oraz do kiedy mieszkańcy Gminy dokonywali wpłat podatków w ramach inkasa dotychczasowym sołtysom.

Odnosząc się do skargi P. Tadeusza Kulikowskiego, Sołtysa wsi Downary, Zastępca Burmistrza stwierdził, iż co prawda inkaso nie należy do zakresu obowiązków sołtysów, jednak Rada Miejska w Goniądzu wskazała sołtysów poszczególnych sołectw, jako inkasentów podatków rolnego, leśnego i od nieruchomości, zgodnie z przyjętą, wieloletnią praktyką. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi, jest to wyłączna kompetencja rady gminy, nie zaś rady sołeckiej, a wyznaczenie inkasenta nie wiąże się z koniecznością uzyskania jego formalnej zgody na pełnienie obowiązków związanych z inkasem.

Po wysłuchaniu wyjaśnień P. Zbigniewa Męczkowskiego, Zastępcy Burmistrza Goniądza, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku stwierdziło, co następuje.

W pierwszej kolejności Kolegium Izby wskazuje, że przywołane wyżej pismo P. Tadeusza Kulikowskiego, Sołtysa wsi Downary stanowi w istocie skargę na działalność Rady Miejskiej w Goniądzu, podlegającą rozpatrzeniu przez RIO na podstawie art. 229 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.). W związku z prowadzonym postępowaniem nadzorczym wobec skarżonej uchwały Rady, Kolegium Izby, działając na podstawie art. 234 Kodeksu, postanowiło z urzędu rozpatrzyć skargę jako materiał w sprawie; skarżący nie jest bowiem stroną postępowania nadzorczego.

Kolegium stwierdza, iż badana uchwała Rady Miejskiej w Goniądzu nr IX/95/15 z dnia 6 maja 2015 r. została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

Na mocy przedmiotowej uchwały Rada zarządziła pobór podatków: od nieruchomości, rolnego oraz leśnego w drodze inkasa, określiła inkasentów oraz określiła wynagrodzenie za inkaso. Uchwała podjęta w dniu 6 maja 2015 r., została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego z dnia 12 maja 2015 r., poz. 1632. W § 5 uchwały wprowadzono zapis, zgodnie z którym traci moc uchwała nr V/27/11 Rady Miejskiej w Goniądzu z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie zarządzenia poboru niektórych należności w drodze inkasa, określenia inkasentów oraz wynagrodzenia za inkaso. W § 5 uchwały wprowadzono zapis, zgodnie z którym uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego **z mocą obowiązującą od dnia 1 maja 2015 r.**

Zapisy zawarte w § 5 uchwały pozostają zatem w sprzeczności z postanowieniami art. 4 ust. 1 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 ze zm.). Zgodnie z tymi przepisami, akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi **termin dłuższy**. Możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej (art. 5 ustawy) uzależniona została od tego, czy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Zarówno w doktrynie, jak też w orzecznictwie podkreśla się wyjątkowość i kontrowersyjność wstecznego działania prawa. Również w wyroku WSA w Krakowie (I SA/Kr 1539/11), powoływanym w piśmie Zastępcy Burmistrza Goniądza OR.0711.18.2015, a skierowanym do tut. Izby, Sąd przytaczał poglądy Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którymi „odstępstwo od zasady niedziałania prawa wstecz jest dopuszczalne wtedy, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenionej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji (wyrok z dnia 31 stycznia 2001 r. P 4/99, OTK 2001, Nr 1, poz. 5), a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa (wyrok TK z dnia 7 lutego 2001 r. K 27/00, OTK 2001, Nr 2, poz. 29). Im bardziej intensywna jest ingerencja prawodawcy w sferę stosunków prawnych ukształtowanych w przeszłości, tym większa musi być waga wartości konstytucyjnych uzasadniających taką ingerencję (wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2007 r. SK 19/06, OTK-A 2007, Nr 4, poz. 37).”

W praktyce sytuacja taka może wystąpić, co znajduje swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie i poglądach doktryny, jedynie w przypadku działania na korzyść adresatów aktu, np. przyznawania im praw, obniżania obciążeń podatkowych (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 19 listopada 2010 r. sygn. akt: II FSK 1272/09, Lex Nr: 745594; M. Paczocha, Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych, „Finanse Komunalne” 2001, Nr 5). Z pewnością nie uprawnia jednak do zastosowania wstecznej mocy obowiązującej zmiana polegająca na nałożeniu obowiązków związanych z wykonywaniem inkasa, jak też pozbawieniu tej funkcji. Inkaso,

jako dodatkowa forma płatności podatków lokalnych, jest z pewnością rozwiązaniem korzystnym dla mieszkańców gminy. Bezspornym jest jednak, iż prawa i obowiązki związane z wykonywaniem inkasa powinny być znane inkasentom przed ich podjęciem, jak również ustanie tych praw i obowiązków nie może nastąpić z mocą wsteczną.

Definicję inkasenta określa art. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 613). W myśl tego przepisu, jest nim osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nie mająca osobowości prawnej, obowiązana do pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu. Zgodnie natomiast z art. 59 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej, pobranie podatku przez inkasenta skutkuje wygaśnięciem zobowiązania podatkowego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, w przytaczanym już wyżej wyroku z dnia 28 marca 2012 r. (I SA/Kr 1539/11) dopuścił co prawda podjęcie z mocą wsteczną uchwały w sprawie poboru podatków w drodze inkasa „w celu legalizacji poboru kwot podatku przez sołtysów działających wcześniej bez formalnego do tego umocowania” wskazując, iż „zasadą demokratycznego państwa prawnego” w rozumieniu art. 5 ww. ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych jest nieobarczanie obywateli skutkami zaniedbań organów władzy publicznej lub też jej przedstawicieli (funkcjonariuszy publicznych)”, zaś stwierdzenie nieważności części spornej uchwały mogłoby prowadzić do obowiązku zwrotu pobranych kwot.

Jednak w przedmiotowej sprawie należy podkreślić, że z dniem wejścia w życie uchwały Rady Miejskiej w Goniądzu nr IX/95/15 z dnia 6 maja 2015 r. w sprawie zarządzenia poboru niektórych należności w drodze inkasa, określenia inkasentów oraz wynagrodzenia za inkaso, utraciła moc wcześniej obowiązująca w tym zakresie uchwała Rady Miejskiej w Goniądzu nr V/27/11 z dnia 9 marca 2011 r. Wsteczne uchylenie uchwały nr V/27/11 z dnia 9 marca 2011 r. prowadziłyby do sytuacji, w której osoby wskazane w tej uchwale jako inkasenci, utraciłyby status inkasenta również z mocą wsteczną, zaś pobranie przez te osoby podatków w ramach inkasa od dnia 1 maja 2015 r. (wstecznego wejścia w życie uchwały Rady Miejskiej w Goniądzu nr IX/95/15) prowadziłyby do takich samych negatywnych skutków, jak przedstawiono wyżej, tylko w odniesieniu do innej grupy podatników. „Legalizacja” działań nowych sołtysów z zastosowaniem mocy wstecznej prowadziłyby zatem do „delegalizacji” działań dotychczasowych inkasentów, o ile wykonywali oni swoje obowiązki po dniu 1 maja 2015 r.

Ponadto treść uchylanej uchwały nr V/27/11 nie wskazuje, by brak nowej uchwały w zakresie inkasa uniemożliwił skuteczny pobór podatków od mieszkańców gminy. W § 2 uchwały nr V/27/11, podobnie jak w § 2 uchwały nr IX/95/15, wyznaczono bowiem inkasentów podając ich imiona i nazwiska, nie zaś sprawowaną funkcję. Zatem utrata funkcji sołtysa nie skutkowałą jednoczesnym ustaniem praw i obowiązków związanych z wykonywaniem przez te osoby inkasa.

Odnosząc się do pisma P. Tadeusza Kulikowskiego, Sołtysa wsi Downary, w którym podniesiono, iż Rada Sołecka wsi Downary ustaliła, że w sołectwie Downary inkasentem będzie Pan K. A. B., który wyraził na to zgodę, a informacja ta została przekazana do Burmistrza Goniądza, natomiast w uchwale nr IX/95/15 Rada Miejska w Goniądzu jako inkasenta w tym sołectwie wskazała P. Tadeusza Kulikowskiego, który nie wyraził na to zgody, Kolegium stwierdza, iż badana uchwała nr IX/95/15 nie narusza w tym zakresie obowiązującego prawa.

Zgodnie z postanowieniami art. 6b ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 1381 ze zm.), art. 6 ust. 8 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 465) oraz art. 6 ust. 12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 849 ze zm.), rada gminy została wyposażona w kompetencje do zarządzenia poboru podatku rolnego, leśnego oraz od nieruchomości w drodze inkasa, określenia inkasentów i określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso. Zarówno w doktrynie, jak też orzecznictwie dominuje pogląd, zgodnie z którym nałożenie na określony podmiot praw i obowiązków związanych z inkasem następuje w formie uchwały rady gminy – aktem prawa miejscowego – i nie może być regulowane w drodze umownej, a powierzenie funkcji inkasenta nie zostało uzależnione od uzyskania zgody podmiotu wskazanego w uchwale jako inkasent. Stanowisko takie wyraził m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 sierpnia 2011 r. (II GSK 820/10, CBOSA), w którym podkreślił, iż „na mocy takiej uchwały, pomiędzy gminą i inkasentem nawiązuje się stosunek administracyjnoprawny, który jest skuteczny, bez konieczności wyrażenia zgody przez podmiot wskazany jako inkasent.” Wskazał również, iż „brak jest podstaw prawnych by przyjąć, że omawiane prawodawcze uprawnienie organów samorządu terytorialnego podlega ograniczeniom – co do treści stanowionego prawa – przez obowiązek uzyskania zgody podmiotów,

których dotyczy. Stanowiłoby to nieprzewidziane prawem naruszenie samodzielności gminy w stanowieniu przepisów powszechnie obowiązujących.” Zauważyć jednak należy, iż kwestia braku zgody inkasenta może mieć znaczenie dla realizacji poboru podatków, w świetle postanowień art. 30 § 2 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym inkasent, który nie wykonał swoich obowiązków, odpowiada jedynie za podatek pobrany a niewpłacony.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec, jak w sentencji.

POUCZENIE

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, którą można wnieść (za pośrednictwem RIO w Białymstoku, ul. Branickiego 13) w terminie 30 dni od dnia otrzymania rozstrzygnięcia.

Przewodniczący Kolegium
Stanisław Srocki