



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

Szczecin, dnia 16 grudnia 2024 r.

Poz. 6194

### UCHWAŁA NR XXIX.111.S.2024

#### KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 4 grudnia 2024 r.

#### **w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały nr VI/29/2024 Rady Gminy Warnice z dnia 17 października 2024 r. w sprawie zarządzenia poboru podatków w drodze inkasa, określenia inkasentów oraz 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. 11 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1325, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

- §1. Stwierdza się nieważność § 1 ust. 2 pkt 6 i 8 oraz § 2 ust. 4 uchwały Nr VI/29/2024 Rady Gminy Warnice z dnia 17 października 2024 r. w sprawie zarządzenia poboru podatków w drodze inkasa, określenia inkasentów oraz wysokości wynagrodzenia za inkaso.
- §2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

#### **Uzasadnienie**

Uchwała Nr VI/29/2024 Rady Gminy Warnice z dnia 17 października 2024 r. w sprawie zarządzenia poboru podatków w drodze inkasa, określenia inkasentów oraz wysokości wynagrodzenia za inkaso, przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 14 listopada br., została objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa.

We wstępnej ocenie Kolegium przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności:

– z art. 25a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.), z uwagi na wyznaczenie na inkasentów osób, których imiona i nazwiska odpowiadały imionom i nazwiskom radnych Rady Gminy Warnice;

– z 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.), art. 6b ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1176, z późn. zm.) oraz art. 6 ust. 8 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 888, z późn. zm.), ze względu na przekroczenie wynikających z cytowanych przepisów kompetencji do zarządzenia poboru podatków w drodze inkasa oraz określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso.

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, o którym powiadomiono organy Gminy Warnice pismem z dnia 26 listopada br. (znak: K.420.73.2024). W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwały odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 4 grudnia 2024 r. oraz, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień. Jednocześnie wezwano Gminę Warnice w trybie art. 88 cyt. ustawy o samorządzie gminnym do przedłożenia informacji czy w głosowaniu nad wymienioną uchwałą brali udział radni, którzy z mocy tej uchwały zostali wyznaczeni na inkasentów.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 4 grudnia br. Przedstawiciele gminy nie skorzystali z przysługującego im prawa uczestniczenia w posiedzeniu, jednakże Przewodniczący Rady Gminy Warnice złożył wymaganą informację (pismo z dnia 29.11.2024 r., znak: BRG.0004.11.2024.JS), w której wskazał, że „*Radni Gminy Warnice, głosujący za przyjęciem przedmiotowej uchwały, pełnią jednocześnie funkcję sołtysów Gminy Warnice*”. Ponadto Przewodniczący Rady zaznaczył, że „*zmiana wynikająca z uchwały dotyczyła jedynie zmiany dwóch sołtysów Gminy Warnice. Osoby te (...) nie są osobami głosującymi nad ww. uchwałą, a jedynie nowo wybranymi sołtysami w wyborach sołeckich przeprowadzonych we wrześniu 2024 r. Pozostała część uchwały pozostaje w niezmienionym kształcie w stosunku do wcześniejszej uchwały nr VIII/34/2019 z dnia 26 kwietnia 2019 r.*”.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Uchwała Nr VI/29/2024 Rady Gminy Warnice z dnia 17 października 2024 r. w sprawie zarządzenia poboru podatków w drodze inkasa, określenia inkasentów oraz wysokości wynagrodzenia za inkaso w sposób istotny narusza prawo, co implikuje stwierdzenie jej nieważności w części wskazanej w sentencji niniejszej uchwały.

Na mocy § 1 ust. 2 badanej uchwały organ stanowiący Gminy Warnice określił inkasentów za pomocą konkretnego wyliczenia z podaniem imienia i nazwiska osób, na które nałożono obowiązek poboru podatków w drodze inkasa. Zgodnie z treścią § 1 ust. 2 pkt 6 i 8 uchwały na inkasentów wyznaczono osoby wykonujące jednocześnie mandat radnego Rady Gminy Warnice. Powyższe stoi w sprzeczności z treścią art. 25a ustawy o samorządzie gminnym. Przywołany przepis stanowi, że radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Z utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że powyższy przepis obejmuje zakaz głosowania radnego nad uchwałą dotyczącą wyznaczenia inkasentów, jeżeli z mocy tej uchwały ma zostać powierzona mu ta funkcja, a naruszenie tego przepisu oceniane jest jako istotne naruszenie prawa. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 kwietnia 2013 r. (sygn. akt I OSK 124/13) stwierdził: „*Pod pojęciem interesu prawnego rozumie się 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. Istnieje on wówczas, gdy istnieje związek o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa administracyjnego, a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającą na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację tego podmiotu na gruncie administracyjnoprawnym*”. Pobór podatków i opłat w drodze inkasa wiąże się z ekwiwalentnością. Inkasent w drodze nałożonych na niego obowiązków pobiera podatki oraz należności wskazane przez organ stanowiący i dokonuje ich wpłaty na rzecz organu podatkowego, zaś organ wypłaca inkasentowi z tytułu wykonanych czynności wynagrodzenie. A zatem, w sytuacji udziału w głosowaniu radnego nad swoją kandydaturą na stanowisko inkasenta, interes prawny niewątpliwie zachodzi. Analogiczne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 21 września 2015 r. (sygn. akt I SA/Gl 510/15), uznając: „*Jeżeli zatem uchwała dotyczy dodatkowej pracy zarobkowej danego radnego, to niewątpliwie dotyczy jego interesu prawnego, w tym o charakterze majątkowym. Osobiste, realne i mające oparcie w przepisach prawa materialnego zainteresowanie radnego wynikiem głosowania przesądza również o jego interesie*

*prawnym. 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.”.*

Wobec powyższego organ nadzoru stwierdził, że uchwała w części dotyczącej wyznaczenia na inkasentów radnych, które brały udział w głosowaniu w sprawie pełnienia przez nie tej funkcji została podjęta z istotnym naruszeniem art. 25a ustawy o samorządzie gminnym. Zasadne jest zatem stwierdzenie nieważności uchwały w wymienionej części, bez względu na okoliczność, że głosy radnych wyłączonych od głosowania nie przesądziły o jego wyniku. W ocenie Kolegium nie zachodzą przesłanki stwierdzenia nieważności uchwały w całości, albowiem głosowanie nad wyznaczeniem pozostałych inkasentów nie było dotknięte tego rodzaju nieprawidłowością.

Organ stanowiący Gminy Warnice w § 2 ust. 4 badanej uchwały postanowił, iż „Wypłata wynagrodzenia następuje w terminie 30 dni od dnia wpłacenia zainkasowanych kwot podatku na konto Urzędu Gminy.”.

Badana uchwała w sprawie zarządzenia poboru podatków w drodze inkasa stanowi akt prawa miejscowego, jest bowiem aktem ogólnym, zawierającym rozstrzygnięcia generalne, które są kierowane do nieodokreślonego adresata. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, mogą ustanawiać akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W myśl art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, radzie gminy przysługuje prawo podejmowania uchwał w sprawach podatków i opłat, ale wyłącznie w granicach określonych w odrębnych ustawach. Przepisami rangi ustawowej zawierającymi upoważnienia dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie inkasa podatków są powołane w podstawie prawnej uchwały przepisy:

– art. 6b ustawy o podatku rolnym, który stanowi, że 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 o podatku leśnym, który stanowi, że rada gminy, w drodze uchwały, może zarządzić pobór podatku leśnego od osób fizycznych w drodze inkasa oraz wyznaczyć inkasentów i określić wysokość wynagrodzenia za inkaso,

– art. 6 ust. 12 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, stanowiący, że rada gminy może zarządzać pobór podatku od nieruchomości od osób fizycznych w drodze inkasa oraz wyznaczać inkasentów i określać wysokość wynagrodzenia za inkaso,

– art. 28 § 4 ustawy - Ordynacja podatkowa, który stanowi, że 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.

Powołane przepisy upoważniają radę gminy do podjęcia uchwały wyłącznie w sprawie zarządzenia poboru od osób fizycznych wymienionych podatków w drodze inkasa oraz wyznaczenia inkasentów i określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso. Przepisy te nie wyposażają natomiast rady gminy w prawo do stanowienia dodatkowych uregulowań w przedmiocie określania terminu wypłaty inkasentom wynagrodzenia za inkaso.

W ocenie Kolegium Izby powołana regulacja § 2 ust. 4 uchwały w sposób istotny narusza wskazane wyżej przepisy prawa, wykraczając poza zakres delegacji ustawowej dla rady gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego w sprawach podatków. Zgodnie z ukształtowanym orzecnictwem sądów administracyjnych, do rodzajów naruszeń przepisów prawa skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) należy zaliczyć naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97). Zawarcie w akcie prawa miejscowego przepisów, które wykraczają poza przyznaną organowi stanowiącemu kompetencję uchwałodawczą narusza bowiem konstytucyjną

zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), zobowiązującą organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie  
Bogusław Staszewski