



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 25 września 2017 r.

Poz. 6034

UCHWAŁA NR 18/1092/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 13 września 2017 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 i art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXVIII/285/2017 Rady Miejskiej Gminy Stęszew z dnia 17 sierpnia 2017 r. zmieniającej uchwałę w sprawie poboru podatków w drodze inkasa z powodu istotnego naruszenia art. 25a ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 24 sierpnia 2017 r., Rada Miejska Gminy Stęszew, powołując się na art. 6 ust. 12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 716, z późn. zm.) art. 6b ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 617 z późn. zm.) oraz art. 6 ust. 8 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 374, z późn. zm.), w związku z art. 9 i art. 28 ust. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja Podatkowa (Dz. U. z 2017 r. poz. 201, z późn. zm.) dokonała zmiany uchwały w sprawie poboru podatków w drodze inkasa.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do przedmiotowej uchwały oraz na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym wezwała do przedłożenia, w terminie do dnia 11 września 2017 r., następujących dokumentów:

- wykazu radnych Rady Miejskiej Gminy Stęszew wg stanu na dzień 17 sierpnia 2017 r.,
- wyciągu z protokołu z posiedzenia Rady Miejskiej Gminy Stęszew w dniu 17 sierpnia 2017 r. w części dotyczącej debaty oraz głosowania nad uchwałą Nr XXVIII/285/2017 wraz z listą obecności.

Jednocześnie, wobec zbieżności imion i nazwisk osób wyznaczonych ww. uchwałą na inkasentów (p. Andrzej Józwiak, p. Marian Trojanowski, p. Danuta Wszędybył) z imionami i nazwiskami radnych Rady Miejskiej zamieszczonymi na stronach BIP Gminy, tut. Izba poprosiła o poinformowanie, czy są to te same osoby, a jeżeli tak – czy wyłączyły się z głosowania nad ww. uchwałami.

Burmistrz Gminy Stęszew pismem z dnia 6 września 2017 r. (znak OL.0007.64.2017, doręczonym tut. Izbie w dniu 12 września 2017 r.), złożył wyjaśnienia oraz załączył wyciąg z protokołu z sesji Rady Miejskiej odbytej w dniu 17 sierpnia 2017 roku wraz z listą obecności radnych uczestniczących w sesji Rady Miejskiej odbytej w ww. dniu.

Kolegium Izby rozpatrując sprawę przedmiotowej uchwały na posiedzeniu w dniu 13 września 2017 roku ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z art. 91 ustawy o samorządzie gminnym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna (ust. 1), przy czym w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (ust. 4). Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia zatem dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. To rozgraniczenie kategorii wad uchwał organów gminy ma znaczenie prawne, jednak ustawa o samorządzie gminnym nie określa rodzaju naruszenia prawa, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że są to takiego rodzaju naruszenia prawa, jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały.

Wspomniana procedura podjęcia uchwały obejmuje szereg wymogów, wśród których istotne znaczenie ma udział w głosowaniu legitymowanych radnych.

Uchwałą Rady Miejskiej Gminy Stęszew z dnia 17 sierpnia 2017 r. dokonano zmiany załącznika do uchwały Nr V/46/2015 z dnia 19 marca 2015 r. w sprawie poboru podatków w drodze inkasa, zmienionej uchwałą Rady Miejskiej Gminy Stęszew Nr XV/149/2016 z dnia 11 maja 2016 r., w którym Rada wyznaczyła inkasentów m.in. dla sołectwa Dębno - Pana Andrzeja Józwiaka, dla sołectwa Modrze - Pana Mariana Trojanowskiego oraz dla sołectwa Trzebaw – Pani Danuty Wszędybył, którzy są również Radnymi Rady Miejskiej Gminy Stęszew. Wymienieni radni brali udział w głosowaniu nad podjęciem przedmiotowej uchwały. Głosowały zatem osoby wyznaczone tą uchwałą na inkasentów. Udział tych radnych w głosowaniu stanowi okoliczność bezsporną potwierdzoną listą obecności radnych na XXVIII sesji Rady Miejskiej Gminy Stęszew w dniu 17 sierpnia 2017 r. – na 15 radnych obecnych było 14 oraz wyciągiem z protokołu Nr XXVIII/2017 Sesji Rady Miejskiej Gminy Stęszew, odbytej w dniu 17 sierpnia 2017 r., w którym odnotowano, że „Rada w obecności 14 radnych w głosowaniu jawnym jednogłośnie podjęła uchwałę”.

W przedłożonych do tut. Izby wyjaśnieniach Burmistrz Gminy Stęszew wskazał, że „(...) zmiana przedmiotowej uchwały dotyczyła § 2, w którym to na inkasentów sołectw gminy Stęszew wyznacza się poszczególne osoby, a więc zmiana ta nie reguluje praw, czy obowiązków tych osób. Zmiana paragrafu 2 uchwały dotyczyła ujęcia w spisie inkasentów pani Aliny Kaczmarek w miejsce zmarłego sołtysa. Radni Gminy Stęszew Andrzej Józwiak, Marian Trojanowski, Danuta Wszędybył są sołtysami, jednak podejmowana uchwała nie dotyczyły ich osobiście. Z tego powodu brak było podstaw do ich wyłączenia od głosowania nad uchwałą na podstawie art. 25a ustawy o samorządzie gminnym.

Z treści art. 25a ustawy o samorządzie gminnym wynika, że radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 kwietnia 2013 r. sygn. akt I OSK 124/1, Sąd wskazał, że „Pojęcie interesu prawnego w doktrynie i orzecznictwie doczekało się wielu opracowań/ terminologia jest więc wszechstronnie rozważona. Upraszczając problematykę trzeba przyjąć, że pod tym pojęciem 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 więc 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”. W ocenie organu, uzupełnienie listy inkasentów o nowego sołtysa, niebędącego radnym, nie stanowiło podstawy do wyłączenia ww. radnych”.

Kolegium Izby stwierdza, że art. 25a ustawy o samorządzie gminnym stanowi, iż radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Artykuł ten wprowadził zatem instytucję wyłączenia radnego od udziału w głosowaniu. Interes prawny to interes chroniony przepisami prawa, wypływający z przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego. Każdy z tych przepisów może bowiem kształtować uprawnienia i obowiązki jednostki. 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 cyt. ustawy podlega wyłączeniu.

Nie powinno więc budzić wątpliwości, że interes prawny w omawianym kontekście dotyczy także sytuacji, w której podejmowana uchwała ustanawia radnego inkasentem z prawem do pobierania wynagrodzenia za inkaso. Uchwała dotyczy bowiem bezpośrednio uprawnień i obowiązków radnego o charakterze majątkowym, związanych z uzyskiwaniem wynagrodzenia za pełnienie obowiązków inkasenta. Stanowisko to potwierdził NSA m.in. w wyroku z dnia 25 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 1865/09, Lex nr 560892), w którym wskazano, że "głosowanie w sprawie wyboru przewodniczącego rady gminy dotyczy również interesu prawnego kandydata na to stanowisko o charakterze majątkowym".

W tej sytuacji, udział w głosowaniu radnego podlegającego wyłączeniu jest istotnym naruszeniem prawa (por. wyrok NSA z dnia 10 września 2002 r., II SA/Wr 1498/02, Lex nr 74731, a także A. Szewc, Komentarz do art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, Lex/el. 2012, teza 3).

Kolegium Izby wskazuje, że podobne zagadnienie było już przedmiotem orzekania przez np. WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 5 listopada 2014 r., sygn. akt I SA/Gl 1069/14, czy w wyroku z dnia 21 września 2015 r., sygn. akt I SA/Gl 510/15.

W konsekwencji należy uznać, że uchwała w tym przedmiocie podjęta z udziałem w głosowaniu radnych ustanowionych inkasentami jest nieważna. Przyjmuje się bowiem, że ocena interesu prawnego radnego i skutków jego ewentualnego naruszenia jest wyłączona, bo nawet wówczas gdy interes radnego jest zbieżny z interesem gminy, radny podlega wyłączeniu. Zatem już tylko sama możliwość dotknięcia interesu prawnego wystarcza dla zastosowania art. 25a ustawy o samorządzie gminnym. Radny, którego interesu dotyczy uchwała może bowiem wpływać na treść uchwały nie tylko poprzez głosowanie, ale także w wyniku podejmowania innych działań typu lobbystycznego. Jeżeli zatem radny ma zostać inkasentem, pobierając z tej racji wynagrodzenie, to podlega wyłączeniu od głosowania nad uchwałą w tym przedmiocie. W konsekwencji, uchwała ta, jako zapadła z jego udziałem jest nieważna.

Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także – jak w niniejszej sprawie – przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. M. Stahl Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102).

Za stwierdzeniem nieważności uchwały przemawia to, że sposób jej uchwalenia pozostawał w wyraźnej sprzeczności z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym. Skoro – jak wykazano – nad uchwałą głosowali radni p. Andrzej Józwiak, p. Marian Trojanowski, p. Danuta Wszędybył, tj. osoby podlegające wyłączeniu na podstawie art. 25a cyt. ustawy, to uchwałę podjęto z istotnym naruszeniem prawa, czego konsekwencją jest stwierdzenie jej nieważności.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

z up. Aniela Michalec
Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty doręczenia.