



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 1 grudnia 2022 r.

Poz. 8757

UCHWAŁA NR 34/1576/2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 23 listopada 2022 r.

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 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr L/380/2022 Rady Gminy Czarnków z dnia 31 stycznia 2022 r. w sprawie poboru podatków w drodze inkasa, z powodu naruszenia przepisów prawa wskazanych w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tut. Izbie w dniu 2 listopada 2022 r., Rada Gminy Czarnków, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, art. 6b ustawy o podatku rolnym, art. 6 ust. 8 ustawy o podatku leśnym, art. 6 ust. 12 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz art. 9, art. 28 § 4 ustawy Ordynacja podatkowa, zarządziła pobór podatków w drodze inkasa, wyznaczyła inkasentów oraz określiła wynagrodzenie za inkaso.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 23 listopada 2022 r.

Jednocześnie, działając na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, tut. Izba wezwała do udzielenia informacji, czy w głosowaniu nad ww. uchwałą brali udział radni Rady Gminy Czarnków, którzy na mocy jej postanowień zostali powołani na inkasentów oraz do przedłożenia wyciągu z protokołu z obrad Rady Gminy Czarnków na sesji w dniu 31 stycznia 2022 r., w części dotyczącej procedowania nad badaną uchwałą.

W dniu 15 listopada 2022 r. Wójt Gminy Czarnków poinformował (pismo z dnia 14 listopada 2022 r.), że w głosowaniu nad uchwałą Nr L/380/2022 Rady Gminy Czarnków z dnia 31 stycznia 2022 r. w sprawie poboru podatków w drodze inkasa brali udział radni Rady Gminy Czarnków - p. Patryk Włodarek i p. Edward Mitelewski, którzy zostali powołani na inkasentów.

W załączeniu Wójt Gminy Czarnków przesłał wyciąg z Protokołu z L Sesji Rady Gminy Czarnków z dnia 31 stycznia 2022 r. oraz wyniki głosowania nad przedmiotową uchwałą.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w dniu 23 listopada 2022 r. Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią, wyjaśnieniami Wójta Gminy Czarnków oraz z wyciągiem z Protokołu z L Sesji Rady Gminy Czarnków z dnia 31 stycznia 2022 r. ustaliło i zważyło, co następuje.

Przepis art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że do wyłącznej kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach.

Zgodnie z art. 6 ust. 12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1452, z późn. zm.), art. 6b ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 333) 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.) oraz stosownie do art. 28 § 4 i art. 47 § 4a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, z późn. zm.) rada gminy może zarządzić pobór podatku od nieruchomości od osób fizycznych, podatku rolnego od osób fizycznych i podatku leśnego od osób fizycznych w drodze inkasa, wyznaczać inkasentów ww. podatków i określać wynagrodzenie za inkaso, a także wyznaczyć termin płatności pobranych podatków dla inkasentów późniejszy aniżeli dzień następujący po ostatnim dniu, w którym, zgodnie z przepisami prawa podatkowego, wpłata podatku powinna nastąpić.

W wykonaniu dyspozycji ww. przepisów Rada Gminy Czarneków zarządziła na terenie Gminy Czarneków pobór podatków od osób fizycznych: rolnego, leśnego i od nieruchomości w drodze inkasa (§ 1 uchwały), wyznaczyła na inkasentów, których imienny wykaz stanowi załącznik Nr 1 do uchwały (§ 2 uchwały), ustaliła wysokość wynagrodzenia za inkaso (§ 4 uchwały) oraz określiła termin płatności dla inkasentów (§ 3 uchwały).

Z załącznika Nr 1 do uchwały wynika, że na inkasentów wyznaczeni zostali m.in.: p. Patryk Włodarek, na terenie sołectwa Białężyn, oraz p. Edward Mitelewski, na terenie sołectwa Jędrzejewo, którzy są jednocześnie radnymi Rady Gminy Czarneków.

Z przekazanych tutejszej Izbie dokumentów wynika, że wymienieni radni uczestniczyli w sesji Rady Gminy Czarneków w dniu 31 stycznia 2022 r., brali udział w głosowaniu nad przedmiotową uchwałą i głosowali za jej podjęciem.

Kolegium Izby wskazuje, że art. 25a ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że 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 ustawy o samorządzie gminnym podlega wyłączeniu.

Nie powinno więc budzić wątpliwości, że interes prawny w omawianym kontekście dotyczy także sytuacji, w której podejmowana uchwała ustanawia radnego inkasentem, któremu przysługuje prawo do pobierania wynagrodzenia za inkaso. Uchwała dotyczy bowiem uprawnień i obowiązków radnego o charakterze majątkowym, związanych z uzyskiwaniem wynagrodzenia za pełnienie obowiązków inkasenta. Stanowisko to potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w wyroku z dnia 25 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 1865/09, w uzasadnieniu którego wskazał, 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 radnych podlegających wyłączeniu jest istotnym naruszeniem prawa (por. wyrok NSA z dnia 10 września 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 1498/02, a także A. Szewc, Komentarz do art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, Lex/el. 2012, teza 3).

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.

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 badanej 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. Patryk Włodarek oraz p. Edward Mitelewski – osoby podlegające wyłączeniu na podstawie art. 25a cyt. ustawy, to uchwałę podjęto z istotnym naruszeniem prawa, czego konsekwencją jest stwierdzenie jej nieważności.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że w § 5 badanej uchwały Rada Gminy postanowiła, iż: *„Wypłata wynagrodzenia o którym mowa w §4 następować będzie do 20 dnia następnego miesiąca, po upływie kwartału, po rozliczeniu się inkasenta z pobranych podatków.”*

W ocenie Kolegium Izby przywołane powyżej zapisy § 5 uchwały, określające termin wypłaty wynagrodzenia za inkaso po rozliczeniu się inkasenta z pobranych podatków, zostały ustanowione z przekroczeniem kompetencji określonych ww. przepisami ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o podatku rolnym oraz ustawy o podatku leśnym, ponieważ takich możliwości dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego ustawodawca w nich nie przewidział.

Kompetencje takie nie wynikają również z art. 28 § 4 i art. 47 § 4a ustawy Ordynacja podatkowa, które to przepisy mają zastosowanie w sprawach dotyczących podatków i opłat lokalnych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 29 czerwca 2017 r., sygn. akt I SA/Po 212/17, stwierdził - powołując się na dotychczasowe orzecznictwo sądów administracyjnych - że jeżeli katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania, jest zamknięty, to rada ta może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona. Ponadto, jeżeli dany przepis i wskazane w nim elementy mają charakter wyczerpujący, to nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowanie tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Mając powyższe na uwadze Sąd podzielił stanowisko skarżących (tj. prokuratora i Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu), że stanowienie przez radę gminy w zakresie terminu wypłaty wynagrodzenia za inkaso nie znajduje umocowania w art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Jakkolwiek w ww. sprawie Sąd uznał za wadliwe zapisy ustalające termin wypłaty wynagrodzenia za inkaso opłat lokalnych, to stanowisko Sądu będzie aktualne również w odniesieniu do inkasa podatków lokalnych.

Podkreślić należy, że zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Każde zatem działanie organu władzy publicznej musi znajdować umocowanie w przepisach prawa upoważniających do podjęcia danego aktu prawnego. Z kolei art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat, jednakże organ stanowiący ma to czynić w granicach określonych w ustawach.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Rada Gminy Czarneków badaną uchwałę podjęła w dniu 31 stycznia 2022 r., natomiast uchwała została przekazana Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Poznaniu (tj. organowi nadzoru) w dniu 2 listopada 2022 r., czyli ze znacznym uchybieniem ustawowo określonego terminu. Mając powyższe na względzie Kolegium przypomina o obowiązku przekazywania organowi nadzoru uchwał i zarządzeń organów gminy na zasadach określonych w art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

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 jego doręczenia.