



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 14 sierpnia 2024 r.

Poz. 6968

UCHWAŁA NR 16/917/2024

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 7 sierpnia 2024 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 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr VII/44/2024 Rady Gminy Ceków-Kolonia z dnia 11 lipca 2024 r. w sprawie poboru podatku rolnego, podatku leśnego i podatku od nieruchomości w drodze inkasa na terenie Gminy Ceków-Kolonia oraz wyznaczenia inkasentów i określenia wynagrodzenia za inkaso, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 12 lipca 2024 r. Rada Gminy Ceków-Kolonia, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, art. 6b ustawy o podatku rolnym, art. 6 ust. 12 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, art. 6 ust. 8 ustawy o podatku leśnym oraz art. 9, art. 28 § 4, art. 144 ustawy Ordynacja Podatkowa, zarządziła pobór podatku rolnego, podatku leśnego i podatku od nieruchomości 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 7 sierpnia 2024 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby 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 2023 r. poz. 70, z późn. zm.), art. 6b ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 333, z późn. zm.), art. 6 ust. 8 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 888, z późn. zm.) rada gminy może zarządzić pobór podatku od nieruchomości od osób fizycznych, podatku rolnego od osób fizycznych, podatku leśnego od osób fizycznych w drodze inkasa, wyznaczać inkasentów ww. podatków i określić wysokość wynagrodzenia za inkaso.

Wypełniając powyższą delegację ustawową, Rada Gminy Ceków-Kolonia uchwałą Nr VII/44/2024 z dnia 11 lipca 2024 r. zarządziła pobór podatku rolnego, podatku leśnego i podatku od nieruchomości w drodze inkasa, określiła inkasentów oraz wysokość wynagrodzenia za inkaso.

Z załącznika do uchwały pn. „WYKAZ INKASENTÓW POSZCZEGÓLNYCH SOŁECTW NA TERENIE GMINY CEKÓW-KOLONIA” wynika, że na inkasentów wyznaczeni zostali m.in.: p. Jaworska Małgorzata, (Sołectwo Przespolew Kościelny), p. Joanna Chojnacka (Sołectwo Szadek), p. Konrad Juszcak (Sołectwo Stare Prazuchy) i p. Krzysztof Ukleja (Sołectwo Beznatka), którzy są jednocześnie radnymi Rady Gminy Ceków-Kolonia.

Z przedłożonego protokołu z VII sesji Rady Gminy Ceków-Kolonia odbytej w dniu 11 lipca 2024 r. wynika, że radna p. Jaworska Małgorzata była nieobecna na sesji w dniu 11 lipca 2024 r., natomiast radni: p. Joanna Chojnacka, p. Konrad Juszcak i p. Krzysztof Ukleja uczestniczyli w sesji Rady Gminy Ceków-Kolonia w dniu 11 lipca 2024 r. i brali udział w głosowaniu nad badaną uchwałą – wstrzymali się od głosu. W głosowaniu nad przedmiotową uchwałą brało udział 12 radnych, 3 radnych było nieobecnych, za podjęciem uchwały wypowiedziało się 9 radnych, 3 radnych wstrzymało się od głosowania, nikt nie był przeciw, nikt nie wyłączył się z głosowania.

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.

Kolegium Izby podziela ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych pojęcie interesu prawnego, o którym mowa w cytowanym przepisie, które wskazuje na 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. Dla oceny spełnienia hipotezy ww. przepisu nie ma znaczenia kwestia ewentualnego naruszenia interesu prawnego radnego, gdyż wystarczającym jest to, że przedmiot głosowania go dotyczy. Nie ma też potrzeby analizowania kwestii wyników głosowania i rozważania, czy udział radnego miał, czy nie miał wpływu na ostateczny wynik i podjęcie uchwały. Omawiany przepis posługuje się kategorycznym stwierdzeniem, co uzasadnia obiektywne rozumienie ujętego tamże interesu prawnego. Radny, którego interesu dotyczy uchwała może bowiem nie tylko wpływać na jej treść przez głosowanie, ale także w wyniku podejmowania innych działań typu lobbystycznego (por. wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r. sygn. akt I OSK 115/13, wyrok NSA z 5 listopada 2014 r. sygn. akt I SA/Gl 1069/14, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Wr 1229/16; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2015 r., sygn. akt I SA/Gl 510/15; wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 125/13; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 czerwca 2017 r., sygn. akt I SA/Po 212/1).

W orzecznictwie sądowym dominuje pogląd, zgodnie z którym wobec kategorycznej treści art. 25a ustawy o samorządzie gminnym udział radnego w głosowaniu nad uchwałą dotyczącą jego interesu prawnego stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r. sygn. akt I OSK 115/13; wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2021 r. sygn. akt III FSK 3940/21; wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2018 r., sygn. akt II OSK 3086/18; wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2006/11; wyrok NSA z dnia 13 maja 2022 r., sygn. akt III OSK 1329/21).

Przepis 25a ustawy o samorządzie gminnym podlega ścisłej wykładni, ponieważ ustanawia zakaz określonego działania. Ex lege zakaz działania radnego obejmuje jedynie udział w głosowaniu (wyrok NSA z dnia 17 marca 2021 r., sygn. akt III OSK 60/21). Udział w głosowaniu radnego to prawna możliwość wyrażenia woli. Oddanie głosu przez radnego jest jego uprawnieniem, a nie obowiązkiem. W związku z tym członkowie rady mogą w każdej sprawie głosować nie tylko „za” lub „przeciw”, ale także mogą wyrazić swoją wolę przez „wstrzymanie się od głosu”.

W ocenie Kolegium Izby, udział w głosowaniu radnego podlegającego wyłączeniu z mocy przepisu art. 25a ustawy o samorządzie gminnym będzie zawsze stanowił istotne naruszenie prawa.

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".

Zatem przy podejmowaniu przez Radę Gminy Ceków-Kolonia przedmiotowej uchwały naruszony został przepis art. 25a ustawy o samorządzie gminnym.

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).

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 – w głosowaniu brali udział radni p. Joanna Chojnacka, p. Konrad Juszcak i p. Krzysztof Ukleja – osoby podlegające wyłączeniu na podstawie art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, to uchwałę podjęto z istotnym naruszeniem prawa, czego konsekwencją jest stwierdzenie jej nieważności.

Oceniając poszczególne postanowienia badanej uchwały Kolegium Izby stwierdza ponadto, co następuje.

W § 4 przedmiotowej uchwały Rada Gminy Ceków-Kolonia postanowiła, że: „Określa się wynagrodzenie w wysokości 12,00 złotych od doręczonej i pokwitowanej decyzji wymiarowej.”.

W ocenie Kolegium Izby, Rada Gminy stanowiąc o dodatkowym wynagrodzeniu dla sołtysów w wysokości 12,00 zł od doręczonej i pokwitowanej decyzji wymiarowej, przekroczyła zakres delegacji ustawowej, bowiem stanowienie przez radę gminy w zakresie wysokości wynagrodzenia za doręczony i pokwitowany nakaz podatkowy nie znajduje umocowania w przywołanych wyżej przepisach art. 6 ust. 12 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych jak również art. 6b ustawy o podatku rolnym i art. 6 ust. 8 ustawy o podatku leśnym.

Powyższe stanowi istotne naruszenie prawa. Ocenę taką podzielił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 29 czerwca 2017 r. w sprawie wprowadzenia opłaty targowej - sygn. akt I SA/Po 212/17 - stwierdzając, iż w orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, 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.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

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.