



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 19 września 2024 r.

Poz. 7641

UCHWAŁA NR 18/1012/2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 11 września 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 V/35/24 Rady Gminy Babiak z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie poboru podatków – rolnego, leśnego i od nieruchomości w drodze inkasa oraz określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 29 sierpnia 2024 r. Rada Gminy Babiak powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 8 i art. 40 ust. 1 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 zarządziła pobór podatku rolnego od osób fizycznych, podatku leśnego od osób fizycznych oraz podatku od nieruchomości od osób fizycznych, w drodze inkasa, wyznaczyła inkasentów ww. podatków i 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 badanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 11 września 2024 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią oraz przedłożonymi dokumentami (imienna lista z głosowania nad uchwałą oraz wyjaśnienie Wójta Gminy Babiak złożone w toku postępowania nadzorczego z dnia 6 września 2024 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. 6b ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1176), 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 art. 6 ust. 12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70), rada gminy może zarządzić pobór podatku rolnego od osób fizycznych, podatku leśnego od osób fizycznych oraz podatku od nieruchomości od osób fizycznych, w drodze inkasa, wyznaczać inkasentów ww. podatków i określać wynagrodzenie za inkaso.

Rada Gminy Babiak skorzystała z możliwości wynikających z przywołanych powyżej przepisów prawa i przedmiotową uchwałą zarządziła na terenie Gminy pobór podatków od osób fizycznych: rolnego, leśnego

i od nieruchomości, w drodze inkasa (§ 1 uchwały), ustaliła imienny wykaz inkasentów wraz z określeniem sołectwa jako terenu działania inkasenta (§ 2 uchwały), ustaliła wysokość wynagrodzenia za inkaso (§ 3 uchwały).

W sołectwie Brdów na inkasenta wyznaczona została p. Agnieszka Słownikowska, w sołectwie Dębno Królewskie na inkasenta wyznaczony został p. Marian Górczewski, w sołectwie Mchowo na inkasenta wyznaczony został p. Dariusz Wiśniewski, w sołectwie Mostki Kolonia na inkasenta wyznaczony został p. Szymon Simiński, w sołectwie Osówie na inkasenta wyznaczony został p. Przemysław Brodziński, w sołectwie Psary na inkasenta wyznaczony został p. Robert Gałęba, którzy pełnią funkcję radnych Rady Gminy Babiak. Z przekazanych tutejszej Izbie wyjaśnień i dokumentów (m.in. imiennej listy radnych biorących udział w głosowaniu nad badaną uchwałą wynika, że wymienieni radni uczestniczyli w sesji Rady Gminy Babiak w dniu 28 sierpnia 2024 r., wyłączyli się z głosowania nad przedmiotową uchwałą. Z 15 radnych, obecnych było 14 radnych, za podjęciem uchwały głosowało 8 radnych (nie było głosów przeciwnych i wstrzymujących się) 6 radnych wyłączyło się z głosowania.

Nadto za podjęciem uchwały głosowali m.in. radni: p. Zenon Idczak i p. Andrzej Olechowski. W związku z tym, iż występuje zbieżność nazwisk z osobami wybranymi na inkasentów: P. Agnieszka Orzechowska (sołectwo Bogusławice) i p. Jolanta Idczak (sołectwo Lubotyń), Wójt Gminy został poproszony o wyjaśnienie czy lub jaki zachodzi stosunek prawny pomiędzy:

- radnym p. Andrzejem Orzechowskim i inkasentem p. Agnieszką Orzechowską,
- radnym p. Zenonem Idczakiem i inkasentem p. Jolantą Idczak

(stopień pokrewieństwa/powinowactwa, prowadzenie wspólnego gospodarstwa domowego).

Z wyjaśnienia Wójta wynika, że: *"radny p. Andrzej Orzechowski jest małżonkiem wskazanej na inkasenta p. Agnieszki Orzechowskiej, a radny p. Zenon Idczak jest bratem męża wskazanej na inkasenta p. Jolanty Idczak"*.

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/GI 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/GI 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.,

ygn. 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 art. 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”.

Unormowanie zawarte w przepisie art. 25a ustawy o samorządzie gminnym i zakaz tam ustanowiony będzie dotyczył wszystkich sytuacji, gdy radny w procesie głosowania, uwzględniając przedmiot i skutki podejmowanej uchwały, nie będzie mógł realizować zasady kierowania się dobrem wspólnoty, z uwagi na występujący w sprawie tzw. element osobistego zainteresowania. Taki „element” niewątpliwie wystąpi w przypadku wyboru małżonka radnego na inkasenta i ustanowienie z tego tytułu wynagrodzenia. Wiąż osobista i majątkowa między małżonkami, prowadzenie wspólnego gospodarstwa domowego, z reguły występowanie wspólności majątkowej, powodują, że niewątpliwie występuje konflikt interesów pomiędzy interesem wspólnoty a interesem radnego i jego rodziny. Uchwała dotyczy bowiem bezpośrednio uprawnień i obowiązków radnego o charakterze majątkowym, związanych z uzyskiwaniem wynagrodzenia za pełnienie obowiązków inkasenta, które de facto zasilają budżet domowy radnego. Chodzi więc o niedopuszczenie do takiej sytuacji, by radny jako członek rady gminy decydował w kwestii dotyczącej jego indywidualnych korzyści i potrzeb. W tej sytuacji, udział w głosowaniu radnego podlegającego wyłączeniu jest istotnym naruszeniem prawa (por. wyrok NSA z dnia 10 września 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 1498/02, Lex nr 74731, wyrok WSA z dnia 6 lutego 2020 r., sygn. akt I SA/Kr 1251/19, LEX nr 2791309, a także A. Szewc, Komentarz do art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, Lex/el. 2012, teza 3).

Nie powinno więc budzić wątpliwości, że interes prawny w omawianym kontekście dotyczy także sytuacji, w której podejmowana uchwała ustanawia inkasentem radnego i małżonków radnych, którym przysługuje prawo do pobierania wynagrodzenia za inkaso. Uchwała dotyczy bowiem uprawnień i obowiązków inkasentów 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 ocenie Kolegium Izby, udział w głosowaniu radnego podlegającego wyłączeniu z mocy przepisu art. 25a ustawy o samorządzie gminnym stanowi istotne naruszenie prawa, a zatem przy podejmowaniu przez Radę Gminy Babiak przedmiotowej uchwały naruszony został przepis art. 25a ustawy o samorządzie gminnym w stopniu istotnym.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna (ust. 1).

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 brał udział radny - p. Andrzej Orzechowski – osoba podlegająca wyłączeniu na podstawie art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, to uchwałę podjęto z istotnym naruszeniem prawa, czego konsekwencją jest stwierdzenie jej nieważności.

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.