

Uchwała nr 101/2024

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

z dnia 18 września 2024 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały nr IV/25/2024 Rady Gminy w Radkowie z dnia 27 sierpnia 2024 r. w sprawie ustalenia poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa, wyznaczenia inkasentów oraz określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Iwona Kudła, Zbigniew Rękas, Monika Różycka (sprawozdawca), Agnieszka Zarębska

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) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 ze zm.)

stwierdza nieważność uchwały nr IV/25/2024 Rady Gminy w Radkowie z dnia 27 sierpnia 2024 r. w sprawie ustalenia poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa, wyznaczenia inkasentów oraz określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso w części obejmującej postanowienia:

- § 2 ust. 1 w zakresie słów „w terminach określonych w § 2 uchwały Nr XXIII/141/2020 Rady Gminy w Radkowie z dnia 20 listopada 2020r. w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi”

- § 4

z powodu naruszenia art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2024 r. poz. 399) oraz art. 47 § 4a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2023 r. poz.2383 ze zm.).

Uzasadnienie

Uchwała nr IV/25/2024 Rady Gminy w Radkowie z dnia 27 sierpnia 2024 r. w sprawie ustalenia poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa, wyznaczenia inkasentów oraz określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 27 sierpnia 2024 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu w dniu 18 września 2024 roku.

O terminie posiedzenia powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mogą uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium nie uczestniczyli przedstawiciele Gminy Radków.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium stwierdziło w przedmiotowej uchwale istotne naruszenie prawa, które stanowiło podstawę do stwierdzenia jej nieważności w części.

Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Rada Gminy w Radkowie w §2 ust. 1 uchwały nr IV/25/2024 zawarła zapis, cyt.

„1. Ustala się wynagrodzenia za inkaso w wysokości 6% (z zaokrągleniem podstawy opodatkowania) sumy zainkasowanych kwot i przekazanych na rachunek bankowy Urzędu Gminy Radków w terminach określonych w § 2 uchwały Nr XXIII/141/2020 Rady Gminy w Radkowie z dnia 20 listopada 2020r. w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.”

W ocenie Kolegium Izby przywołane postanowienie ww. § 2 ust. 1 badanej uchwały w sposób istotny narusza przepis art. 47 § 4a ustawy Ordynacja podatkowa, zgodnie z którym terminem płatności dla inkasentów jest dzień następujący po ostatnim dniu, w którym, zgodnie z przepisami prawa podatkowego, wpłata podatku powinna nastąpić, chyba że organ stanowiący właściwej jednostki samorządu terytorialnego wyznaczył termin późniejszy. Z unormowania tego wynika, że:

- 1) co do zasady terminem płatności podatku pobranego przez inkasenta jest dzień następujący po ostatnim dniu terminu, w którym, zgodnie z przepisami prawa podatkowego, powinna nastąpić wpłata podatku przez podatnika,
- 2) do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego należy ewentualne ustalenie późniejszego terminu przekazania zainkasowanego przez inkasenta podatku.

Jak wynika z § 2 ust. 1 badanej uchwały, zainkasowane kwoty opłaty mają zostać przekazane przez inkasentów na rachunek bankowy Urzędu Gminy Radków w terminach określonych w § 2 uchwały Nr XXIII/141/2020 Rady Gminy w Radkowie z dnia 20 listopada 2020r. w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zapis §2 uchwały nr XXIII/141/2020 zawiera następujące postanowienia:

„§ 2. Właściciele nieruchomości zamieszkałych położonych na terenie Gminy Radków zobowiązani są wносить opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w łącznej wysokości za trzy miesiące kalendarzowe w terminach:

- 1) I kwartał do 15 marca danego roku; przy czym za miesiące styczeń i luty opłatę uiszcza się z dołu, a za marzec z góry,
- 2) II kwartał do 15 maja danego roku; przy czym za miesiąc kwiecień opłatę uiszcza się z dołu, a za maj i czerwiec z góry,

3) III kwartał do 15 września danego roku; przy czym za miesiące lipiec i sierpień opłatę uiszcza się z dołu, a za wrzesień z góry,

4) IV kwartał do 15 listopada danego roku, przy czym za miesiąc październik opłatę uiszcza się z dołu, a za listopad i grudzień z góry.”

Jak wynika z powyższego terminy ustalone przez Radę Gminy w Radkowie w §2 uchwały nr XXIII/141/2020 dotyczą terminów płatności opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez właścicieli nieruchomości.

Z zapisu § 2 ust. 1 uchwały nr IV/25/2024 można wnioskować, że płatność pobranej przez inkasenta opłaty ma nastąpić w tym samym dniu, w którym wpłata tej opłaty przez właściciela nieruchomości powinna nastąpić, co pozostaje w sprzeczności z art. 47 § 4a ustawy Ordynacja podatkowa, gdyż nie jest to termin późniejszy od określonego w tym przepisie, a wręcz termin wcześniejszy od uregulowanego w przepisach ustawy.

Mając na względzie wynikającą z przepisu art. 47 § 4a ustawy Ordynacja podatkowa kompetencję dla organu stanowiącego do ustalenia jedynie takiego terminu płatności dla inkasenta, który byłby terminem późniejszym aniżeli określony w ustawie, należy stwierdzić, że ustalony przez Radę Gminy w Radkowie termin został ustalony sprzecznie ze wskazanym przepisem.

W związku z powyższym stwierdzenie nieważności § 2 ust. 1 uchwały w zakresie słów „w terminach określonych w § 2 uchwały Nr XXIII/141/2020 Rady Gminy w Radkowie z dnia 20 listopada 2020r. w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi” doprowadzi do obowiązywania terminu wynikającego z art. 47 § 4a ustawy Ordynacja podatkowa.

Ponadto Rada Gminy w Radkowie w § 4 uchwały wprowadziła zapis: „Inkasent ponosi odpowiedzialność majątkową za pobrane i nie wpłacone na rachunek Gminy Radków opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.”

Zgodnie z art. 6 l ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy w drodze uchwały, może zarządzić pobór opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa oraz wyznaczyć inkasentów i określić wysokość wynagrodzenia za inkaso.

Ww. przepisy upoważniły radę gminy wyłącznie do zarządzenia poboru opłaty w drodze inkasa oraz do określenia inkasentów i wysokości ich wynagrodzenia.

Zdaniem Kolegium poza zakres ww. przepisu wykracza zapis § 4 badanej uchwały.

Kolegium wskazuje, że odpowiedzialność inkasenta wobec organu podatkowego określona została w art. 30 § 2 i § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa. Przepis ten stanowi:

§ 2. Inkasent, który nie wykonał obowiązków określonych w art. 9 cyt. (Inkasentem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, obowiązana do pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu), odpowiada za podatek pobrany a niewpłacony.

§ 3. Płatnik lub inkasent odpowiada za należności wymienione w § 1 lub 2 całym swoim majątkiem.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby stwierdziło, że w § 4 uchwały unormowano sprawy wykraczające poza kompetencje przysługujące Radzie Gminy w Radkowie, w wyniku czego, w sposób istotny, naruszono przepis ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskazany w sentencji niniejszej uchwały.

Dalej należy wskazać, że modyfikacja (bądź uzupełnienie regulacjami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego przepisów ustawy) lub powtórzenie przepisów ustawy jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja (powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02).

Zgodnie z zasadą legalizmu, określoną w art. 7 i 94 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Akty prawa miejscowego, do których zalicza się przedmiotowa uchwała nr IV/25/2024, winny być wydawane wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego i nie mogą przekraczać jego zakresu. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie ustawowe jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktów prawa miejscowego wydanego na podstawie tego upoważnienia.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowany jest pogląd, zgodnie z którym do rodzajów naruszeń przepisów powodujących nieważność uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. Wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r.; sygn. akt II SA/Wr 1459/97).

Kolegium Izby wskazuje, że w odniesieniu do aktów prawa miejscowego znajduje zastosowanie §135 oraz §137 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w związku z §143 cytowanego Załącznika do rozporządzenia. W myśl §135 w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, tj. "podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw".

W ocenie Kolegium tut. Izby w odniesieniu do stwierdzonych uchybień w badanej uchwale wystąpiły przesłanki do orzeczenia jej nieważności w części. W związku z powyższym Kolegium postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Prezes
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
Damian Grzelka