

Uchwała nr 125/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 5 listopada 2024 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr V/32/2024 Rady Miejskiej w Nowym Korczynie z dnia 11 października 2024 r. w sprawie poboru podatków w drodze inkasa oraz wyznaczenia inkasentów i określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

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

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 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdza nieważność uchwały nr V/32/2024 Rady Miejskiej w Nowym Korczynie z dnia 11 października 2024 r. w sprawie poboru podatków w drodze inkasa oraz wyznaczenia inkasentów i określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso z powodu naruszenia art. 25a ww. ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, art. 6 ust. 12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70 ze zm.), 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 ze zm.), a także § 135 oraz § 14 ust. 2 i § 39 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Uzasadnienie

Uchwała nr V/32/2024 Rady Miejskiej w Nowym Korczynie z dnia 11 października 2024 r. w sprawie poboru podatków w drodze inkasa oraz wyznaczenia inkasentów i określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 18 października 2024 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

W dniu 5 listopada 2024 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu.

O powyższym terminie posiedzenia Kolegium powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego, z pouczeniem stosownie do treści art. 18 ust. 3 ww. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium w wyznaczonym terminie badania przedmiotowej uchwały nie uczestniczyli przedstawiciele Gminy Nowy Korczyn.

W toku postępowania nadzorczego stwierdzone zostały wady prawne uchwały nr V/32/2024 o charakterze istotnego naruszeniem prawa stanowiące podstawę do stwierdzenia jej nieważności.

Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Na podstawie wyników głosowania jawnego nad przedmiotową uchwałą i załącznika do tej uchwały ustalono, że w głosowaniu nad projektem tej uchwały udział wzięło 13 radnych, z których wszyscy głosowali za przedmiotową uchwałą. Spośród osób biorących udział w głosowaniu trzech radnych, tj.: Pan Grzegorz Borla, Pan Władysław Trela oraz Pani Stanisława Witkowska, zostało wyznaczonych jako inkasenci do poboru podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego od osób fizycznych w sołectwach odpowiednio: Sępichów, Strożyska oraz Parchocin.

W ocenie Kolegium Izby zaistniały sposób głosowania nad uchwałą V/32/2024 stanowi naruszenie art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego.

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 z głosowania.

W kontekście badanej uchwały nr V/32/2024 nie budzi wątpliwości to, że uchwała ta nadaje osobom będącym w momencie głosowania radnymi uprawnienie związane z uzyskiwaniem wynagrodzenia za pełnienie obowiązków inkasenta (a zatem uprawnienie o charakterze majątkowym).

Jeżeli spośród radnych trzy osoby zgodnie z załącznikiem do uchwały nr V/32/2024 są wyznaczone na inkasentów pobierających z tego tytułu wynagrodzenie, to niewątpliwie osoby te podlegały wyłączeniu od głosowania nad uchwałą. Zasadą bowiem jest to, że narusza prawo udział radnego w głosowaniu nad uchwałą dotyczącą jego interesu prawnego, jeśli nie nastąpi wyłączenie tego radnego z udziału w głosowaniu. Zasada ta wynika nie tylko wprost z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, ale również poparta jest orzecznictwem sądowym i administracyjnym oraz dorobkiem doktryny. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego "zawsze udział w głosowaniu radnego podlegającego wyłączeniu z mocy przepisu art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, będzie stanowił istotne naruszenie prawa" (wyrok z dnia 18 sierpnia 2021 r.; sygn. akt III FSK 3940/21). NSA

wskazał też, iż „Podobne stanowisko prezentowane jest również w doktrynie prawa (zob. S. Bułajewski, Zakaz głosowania radnego w sprawie dotyczącej jego interesu prawnego, Glosa do wyroku WSA w Białymstoku z dnia 22 grudnia 2011 r., II SA/Bk 167/11; Samorząd Terytorialny 2018/1-2/165-171.)”.

W rozpatrywanym stanie faktycznym sposób uchwalenia uchwały nr V/32/2024 niewątpliwie pozostawał w sprzeczności z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym z uwagi na udział w głosowaniu nad ww. uchwałą radnych podlegających wyłączeniu.

W orzecnictwie 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).

Ponadto Rada Miejska w Nowym Korczynie w § 6 ust. 2-3 przedmiotowej uchwały postanowiła, cyt.:

„2. Wynagrodzenie będzie wypłacane inkasentowi w terminie do końca miesiąca, w którym dokonał poboru podatku i prawidłowo dokonał rozliczenia.

3. Inkasent nie jest upoważniony do samodzielnego potrącania swojego wynagrodzenia.”

Zgodnie z art. 6 ust. 12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, art. 6b ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, art. 6 ust. 8 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym, rada gminy w drodze uchwały może zarządzić pobór określonych w ww. przepisach podatków w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso. Przy czym cytowane wyżej przepisy upoważniły radę gminy wyłącznie do zarządzenia poboru ww. podatków w drodze inkasa oraz do określenia inkasentów i wysokości ich wynagrodzenia. Powyższe przepisy nie uprawniają zatem rady gminy do stanowienia w zakresie upoważnienia (bądź jego braku) do samodzielnego potrącania wynagrodzenia przez inkasenta czy też szczegółowych zasad dokonywania wypłaty wynagrodzenia za inkaso. Określenie terminu wypłaty wynagrodzenia należnego inkasentom stanowi czynność materialno-techniczną, która nie podlega regulacji w aktach prawa miejscowego.

Wskazać należy, że 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 ze 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 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 V/32/2024, 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.

Należy bowiem pamiętać, że, w świetle Konstytucji RP, regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 listopada 2012 r.; sygn. akt: II SA/Go 778/12). Zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141).

Ponadto w odniesieniu do aktów prawa miejscowego znajduje zastosowanie § 135 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" w związku z § 143 załącznika do ww. 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".

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby stwierdza, że zapisy zawarte w § 6 ust. 2-3 uchwały nr V/32/2024 normują sprawy wykraczające poza przysługujące Radzie Miejskiej w Nowym Korczynie kompetencje naruszając tym samym wskazane wyżej przepisy prawa.

Ponadto w zapisie § 8 i § 9 przedmiotowej uchwały postanowiono, cyt.:

„§ 8. Traci moc uchwała nr XXXV/257/2022 Rady Gminy Nowy Korczyn z dnia 29 listopada 2022r. w sprawie poboru podatków w drodze inkasa oraz wyznaczenia inkasentów i określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso.

§ 9. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego.”

Przedmiotowa uchwała nr V/32/2024 została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego w dniu 15 października 2024 r. pod poz. 3654, a zatem wchodzi w życie z dniem 30 października 2024 r.

W toku postępowania nadzorczego ustalono, że uprzednio obowiązującą w zakresie inkasa podatków była uchwała nr XXXVI/264/2022 Rady Miejskiej w Nowym Korczynie z dnia 30 grudnia 2022 r. w sprawie poboru podatków w drodze inkasa opublikowana w Dzienniku Urzędowym Woj. Świętokrzyskiego w dniu 13 stycznia 2023 r. pod poz. 317, a uchwała nr XXXV/257/2022, co do której postanowiono o jej uchyleniu, utraciła już moc z dniem 28 stycznia 2023 r. na podstawie

zapisów § 6 ww. uchwały nr XXXVI/264/2022. Zatem Rada Miejska w Nowym Korczynie ponownie uchyla uchwałę nr XXXV/257/2022 Rady Gminy w Nowym Korczynie z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie poboru podatków w drodze inkasa oraz wyznaczenia inkasentów i określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso, zaś pozostawia w obiegu prawnym uchwałę nr XXXVI/264/2022 z dnia 30 grudnia 2022 r. w sprawie poboru podatków w drodze inkasa.

W konsekwencji powyższego począwszy od dnia 30 października 2024 r. w Gminie Nowy Korczyn obowiązywałyby odmienne postanowienia w zakresie inkasa podatków, tj. wynikające z badanej uchwały nr V/32/2024, jak również z uchwały nr XXXVI/264/2022.

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z treścią § 14 ust. 2 oraz § 39 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", jeżeli ustawa (uchwała) reguluje dziedzinę spraw uprzednio unormowaną przez inną ustawę (uchwałę), to ustawa (uchwała) ta powinna zawierać także przepisy przejściowe lub dostosowujące oraz przepisy uchylające. Oznacza to, iż jeśli dany akt zawiera normy dotyczące kwestii już wcześniej uregulowanych, to musi oprócz przepisów merytorycznych zawierać przepisy, które uporządkują stan prawny, w ten sposób by jednocześnie nie obowiązywały przepisy zawierające normy wzajemnie sprzeczne. Ponadto w § 39 ust. 1 załącznika do rozporządzenia wyraźnie wskazano, iż w przepisie uchylającym wyczerpująco wymienia się ustawy (uchwały) lub poszczególne przepisy, które ustawa (uchwała) uchyla; nie poprzestaje się na domyślnym uchyleniu poprzedniej ustawy ani jej przepisów przez odmienne uregulowanie danej sprawy w nowej ustawie (uchwale).

W badanej uchwale Rada Miejska w Nowym Korczynie normując sprawę już wcześniej przez nią rozstrzygniętą, nie określiła, wymaganych przez zasady legislacyjne przepisów przejściowych, dostosowujących ani uchylających, odnoszących się do wcześniej podjętej uchwały nr XXXVI/264/2022.

Pozostawienie w obrocie prawnym dwóch norm prawnych, regulujących pobór podatków w drodze inkasa na terenie Gminy Nowy Korczyn bez zastosowania norm derogacyjnych jest prawnie niedopuszczalne.

Stanowisko to znajduje potwierdzenie m.in. w wyroku WSA w Opolu z dnia 17 marca 2009 r. II SA/Op 33/09, w którym Sąd stwierdził, cyt. "W związku z tym, że ustawodawca przyznał organom gminy uprawnienia stanowienia prawa, wskazać należy, że organy te powinny kierować się zasadami poprawnej legislacji. W doktrynie prawoznawstwa podkreśla się, iż do elementarnych zasad techniki prawodawczej należy zaliczyć regułę zakazu stosowania derogacji milczącej i nakazu stosowania derogacji wyraźnej. Powyższe reguły wynikają z przepisów § 82 i § 86 powołanego wyżej rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej, zamieszczonych w dziale II, mających z mocy § 143 zastosowanie do aktów prawa miejscowego, stanowiących, że zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów

przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niej nowych przepisów, nie może natomiast polegać na tym, że dawny przepis zastępuje się nowym, nie wskazując jednocześnie dokonywania tej zmiany (nowelizacja dorozumiana). Argumentem przemawiającym za niedopuszczalnością poprzestania na domyślnym uchyleniu przepisów lub przepisu przez samo odmienne uregulowanie danej sprawy jest realizacja zasady jedności prawa, a także czytelności systemu prawa poprzez pozbawienie wątpliwości które akty obowiązują, a które już nie. Derogacja wyraźna polega na precyzyjnym wskazaniu uchylanych przepisów, przy czym z uwagi na pewność i jasność porządku prawnego informacja o utracie mocy prawnej aktu normatywnego winna następować w takim samym trybie, jak ogłoszenie o jego wejściu w życie".

Zatem Rada Miejska w Nowym Korczynie podejmując uchwałę nr V/32/2024 w sprawie poboru podatków w drodze inkasa oraz wyznaczenia inkasentów i określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso, a nie dokonując uchylenia uchwały nr XXXVI/264/2022 doprowadziła do obowiązywania odmiennych postanowień w zakresie inkasa wynikających z ww. uchwał, co stanowi naruszenie art. 6 ust. 12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, art. 6b ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, art. 6 ust. 8 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym. Ponadto naruszone zostały wyżej wskazane przepisy załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej".

Należy podkreślić, iż badana uchwała jako akt prawa miejscowego ma charakter normatywny i generalny oraz adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego, winna być tak zredagowana, aby dla każdego adresata była zrozumiała, a zawarte w niej regulacje powinny być sformułowane w sposób czytelny, zrozumiały i precyzyjny (patrz: wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV SA/Po 1248/20, wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2022 r. VIII SA/Wa 524/22).

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

Kolegium Izby zwraca ponadto uwagę na konieczność przestrzegania w uchwałach stanowiących prawo miejscowe podejmowanych przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zasad jasności i precyzyjności treści norm stanowionego prawa. W kontekście powyższego wskazać należy, że w § 6 ust. 1 nieprawidłowo odwołano się do jednostki redakcyjnej, która nie istnieje, tj. § 3 ust. 3, zamiast § 3 ust. 2.

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.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
Damian Grzelka