

**Uchwała nr 139/2024**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach**  
**z dnia 20 listopada 2024 roku**

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały nr VIII/53/2024 Rady Miejskiej w Kazimierzy Wielkiej z dnia 24 października 2024 r. w sprawie poboru podatków, określenia inkasentów i 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 (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 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 VIII/53/2024 Rady Miejskiej w Kazimierzy Wielkiej z dnia 24 października 2024 r. w sprawie poboru podatków, określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso w części dotyczącej § 4 ust. 2 w zakresie zdania „Inkasenci, o których mowa w § 2 otrzymują wynagrodzenie za inkaso bieżących i zaległych należności podatkowych pobieranych od mieszkańców Miasta i Gminy Kazimierza Wielka.”, z powodu naruszenia 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 ze zm.), art. 6 ust. 8 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 888 ze zm.) w związku z art. 9, art. 28 §4 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 VIII/53/2024 Rady Miejskiej w Kazimierzy Wielkiej z dnia 24 października 2024 r. w sprawie poboru podatków, określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 30 października 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 20 listopada 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 o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium nie wzięli udziału przedstawiciele Miasta i Gminy Kazimierza Wielka.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach badając ww. uchwałę stwierdziło, co następuje.

Rada Miejska w Kazimierzy Wielkiej w dniu 24 października 2024 roku podjęła uchwałę nr VIII/53/2024, którą zarządziła pobór podatków: rolnego, leśnego i od nieruchomości od osób fizycznych w drodze inkasa (§ 1), wyznaczyła inkasentów w poszczególnych sołectwach według imiennego wykazu (§ 2), a także określiła termin płatności dla inkasentów (§3) oraz ustaliła wynagrodzenie za inkaso (§ 4 ust. 3).

W § 4 ust. 2 uchwały zawarta została następująca regulacja „Inkasenci, o których mowa w § 2 otrzymują wynagrodzenie za inkaso bieżących i zaległych należności podatkowych pobieranych od mieszkańców Miasta i Gminy Kazimierza Wielka. Wynagrodzenie oblicza się w stosunku procentowym od sumy zainkasowanych i terminowo wpłaconych podatków.”

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. Zdaniem Kolegium powołane wyżej przepisy upoważniają radę gminy do podjęcia uchwały wyłącznie w sprawie zarządzenia poboru od osób fizycznych ww. podatków w drodze inkasa oraz wyznaczenia inkasentów i określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso. Przepisy te nie uprawniają natomiast rady gminy do zarządzenia poboru w drodze inkasa zaległości podatkowych i ustalenia z tego tytułu wynagrodzenia. Zdaniem organu nadzoru pojęcia podatku nie można bowiem utożsamiać z pojęciem zaległości podatkowej, która powstaje po upływie terminu płatności podatku. Kwestie dotyczące m.in. pojęcia podatku normują przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa. Zgodnie z art. 6 ww. ustawy Ordynacja podatkowa, podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej oraz na podstawie art. 3 pkt 3 lit. a i b przez podatki, rozumie się również zaliczki na podatki i raty podatków, jeżeli przepisy prawa podatkowego przewidują płatność podatku w ratach. Wskazać również należy na przepis art. 49 ww. ustawy, który wyraźnie rozróżnia zapłatę podatku od zaległości podatkowej.

Zgodnie z art. 9 ww. ustawy Ordynacja podatkowa „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”, natomiast art. 47 § 4a stanowi, że „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.”

Zatem z uregulowań ww. art. 9 i art. 47 § 4a wynika, że inkasent uprawniony jest wyłącznie do poboru podatku, a więc należności, która powinna być uiszczona przez podatnika do upływu terminu płatności; po upływie terminu płatności podatku powstaje zaległość podatkowa. Ponadto, przepis art. 28 § 4 Ordynacji podatkowej stanowi, że „Rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa może ustalać wynagrodzenie dla płatników lub inkasentów z tytułu poboru podatków (opłat) stanowiących dochody, odpowiednio, budżetu gminy powiatu lub województwa.”

Jak wynika z powyższego w obecnym stanie prawnym brak jest podstaw prawnych do pobierania przez inkasentów zaległości podatkowych, czyli podatków dla których termin płatności upłynął. W związku z tym regulacje uchwały zawarte w § 4 ust. 2 pozostają w sprzeczności z wyżej wymienionymi przepisami stanowiącymi podstawę prawną do podjęcia niniejszej uchwały.

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 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 VIII/53/2024, 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).

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 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" (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.

Przewodniczący Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach  
***Damian Grzelka***