

**Uchwała nr 142/2024**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach**  
**z dnia 4 grudnia 2024 roku**

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr V/25/24 Rady Gminy Gnojno z dnia 4 listopada 2024 r. w sprawie poboru podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego w drodze inkasa oraz określenia inkasentów i 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/25/24 Rady Gminy Gnojno z dnia 4 listopada 2024 r. w sprawie poboru podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego w drodze inkasa oraz określenia inkasentów i wynagrodzenia za inkaso z powodu naruszenia art. 25a ww. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461).

**Uzasadnienie**

Uchwała nr V/25/24 Rady Gminy Gnojno z dnia 4 listopada 2024 r. w sprawie poboru podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego w drodze inkasa oraz określenia inkasentów i wynagrodzenia za inkaso wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 7 listopada 2024 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

W dniu 4 grudnia 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 Gnojno.

W toku postępowania nadzorczego stwierdzone zostały wady prawne uchwały nr V/25/24 o charakterze istotnego naruszenia prawa stanowiące podstawę do stwierdzenia jej nieważności.

Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Rada Gminy Gnojno w dniu 4 listopada 2024 roku przedmiotową uchwałą nr V/25/24 zarządziła na terenie Gminy Gnojno pobór podatku rolnego, leśnego, podatku od nieruchomości od osób fizycznych w drodze inkasa (§ 1), wyznaczyła na inkasentów poszczególnych sołectw osoby według imiennego wykazu stanowiącego załącznik do ww. uchwały (§ 2 ust. 1), ustaliła wynagrodzenie za inkaso, zgodnie z załącznikiem do uchwały (§ 2 ust. 2) oraz określiła termin płatności dla inkasentów (§ 3 ust. 1).

Na podstawie wyników głosowania jawnego nad przedmiotową uchwałą i załącznika do tej uchwały ustalono, że w głosowaniu nad projektem tej uchwały udział wzięło 14 radnych, z których wszyscy głosowali za przedmiotową uchwałą. Spośród osób biorących udział w głosowaniu radny Pan Przemysław Banaś został wyznaczony jako inkasent do poboru podatku rolnego, leśnego, podatku od nieruchomości od osób fizycznych w sołectwie Pożogi.

W ocenie Kolegium Izby zaistniały sposób głosowania nad uchwałą nr V/25/24 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/25/24 nie budzi wątpliwości to, że uchwała ta nadaje osobie będącej w momencie głosowania radnym uprawnienie związane z uzyskiwaniem wynagrodzenia za pełnienie obowiązków inkasenta (a zatem uprawnienie o charakterze majątkowym).

Jeżeli spośród radnych jedna osoba zgodnie z załącznikiem do uchwały nr V/25/24 jest wyznaczona na inkasenta pobierającego z tego tytułu wynagrodzenie, to niewątpliwie osoba ta podlegała 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, Głosa

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/25/24 niewątpliwie pozostawał w sprzeczności z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym z uwagi na udział w głosowaniu nad ww. uchwałą radnego, który podlegał wyłączeniu.

Na podstawie poczynionych ustaleń faktycznych i prawnych Kolegium izby stwierdza ponadto, że przepis stanowiący o wejściu w życie tej uchwały (§ 5) jest obarczony wadą o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Rada Gminy Gnojno ww. przepisowi nadała brzmienie: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego z mocą obowiązującą od 1 listopada 2024 r.”

Przechodząc do oceny prawnej powyższej regulacji na wstępie należy podkreślić, że uchwała nr V/25/24 Rady Gminy Gnojno w sprawie poboru podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego w drodze inkasa oraz określenia inkasentów i wynagrodzenia za inkaso jest aktem prawa miejscowego. Normy prawne dotyczące terminów wejścia w życie tej grupy aktów normatywnych określone są w art. 4 i 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) – dalej u.o.a.n.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. akty normatywne zawierające przepisy prawa powszechnie obowiązującego, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Z kolei zgodnie z art. 4 ust. 2 u.o.a.n. w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Natomiast art. 5 u.o.a.n stanowi, że przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

Z treści wyżej przywołanych przepisów wynika, że prawodawca może kształtować terminy wejścia w życie aktów prawa miejscowego w sposób dwójaki – jako termin domyślny zależny od dnia ogłoszenia danego aktu w dzienniku urzędowym albo jako termin ustalony w formie konkretnej daty kalendarzowej określonej przez prawodawcę w ww. akcie.

W przypadku zastosowania pierwszego sposobu zgodnie z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. minimalny przedział czasu pomiędzy ogłoszeniem danego aktu normatywnego zawierającego przepisy powszechnie obowiązujące a wejściem w życie tego aktu (*vacatio legis*) wynosi 14 dni. Ponadto zgodnie z art. 4

ust. 2 u.o.a.n. w uzasadnionych przypadkach dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Natomiast w przypadku zastosowania drugiego sposobu prawodawca może zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 u.o.a.n. ustalić konkretny termin wejścia w życie aktu prawa miejscowego (dłuższy lub krótszy niż wynosi okres *vacatio legis*) albo nawet na podstawie art. 5 u.o.a.n określić termin wejścia w życie danego aktu jako datę istniejącą przed datą ogłoszenia tego aktu (datę wsteczną).

W świetle ww. przepisów nie ma możliwości takiego ukształtowania terminu wejścia w życie aktu prawa miejscowego takiego jak badana uchwała, który jednocześnie uwzględniałby obydwa ww. sposoby a to z tego oczywistego powodu, że termin wejścia w życie aktu stanowiącego w zakresie poboru podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego w drodze inkasa oraz określenia inkasentów i wynagrodzenia za inkaso jest aktem prawa miejscowego.

Analiza treści § 5 uchwały nr V/25/24 prowadzi do wniosku, iż Rada Gminy Gnojno zastosowała jednocześnie obydwa sposoby – co doprowadziło do zaistnienia dwóch różnych terminów wejścia w życie tego aktu – terminu domyślnego i terminu wskazanego jako konkretna data wsteczna. Pierwszy termin wynika z tej części § 5 ww. uchwały, która stanowi, iż „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego”. W dniu podejmowania uchwały nr V/25/24 data ta była domyślna, gdyż nie było wiadomym kiedy nastąpi ogłoszenie tej uchwały w ww. dzienniku i tym samym kiedy zakończy się 14 dniowy okres *vacatio legis*. Wobec opublikowania tej uchwały w dniu 8 listopada 2024 roku w Dzienniku Urzędowym Województwa Świętokrzyskiego (poz. 4048) przyjęć należałoby, że wejście w życie ww. uchwały nastąpiło z dniem 23 listopada 2024 r.

Drugi zaś termin wejścia w życie uchwały nr V/25/24 wynika z tej części § 5, w której wskazano, że uchwała wchodzi w życie „z mocą obowiązującą od 1 listopada 2024 r.”

A zatem w § 5 uchwały nr V/25/24 poza domyślnym terminem wejścia w życie zależnym od daty ogłoszenia ww. uchwały i 14 dniowego okresu *vacatio legis* ustalono również drugi (wsteczny) termin wejścia w życie tej uchwały określony jako konkretna data kalendarzowa (obowiązanie uchwały od 1 listopada 2024 r.).

Taka treść § 5 uchwały nr V/25/24 skutkuje tym, że istnieją uzasadnione wątpliwości co do tego od jakiej daty obowiązuje badany akt prawa miejscowego. Nie wiadomo bowiem czy ww. uchwała weszła w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia (czyli z dniem 23 listopada 2024 r.), czy z dniem 1 listopada 2024 r.

Ponadto w ocenie Kolegium Izby brak jest podstaw do zastosowania art. 5 u.o.a.n. do przedmiotowej uchwały nr V/25/24. Ww. przepis co prawda dopuszcza możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jednak przełamanie fundamentalnej zasady prawnej niedziałania prawa wstecz nie może stać w sprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego (zob. wyrok WSA Gdańsk z dnia 19 października 2012 r., sygn. akt III SA/Gd 262/12).

Jak podkreślono w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 8 października 2012 r., sygn. akt. I SA/GI 890/12, co do zasady, należy wykluczyć możliwość zastosowania art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (mocy wstecznej) do nakładania obowiązków. Niewątpliwie w uchwale nr V/25/24 wyznaczono osobom wskazanym w załączniku do uchwały obowiązki związane z realizacją funkcji inkasenta podatku rolnego, leśnego, podatku od nieruchomości od osób fizycznych.

Podkreślić również należy, że mieszkańcy gminy, będący w istocie również odbiorcami norm regulowanych w przedmiotowej uchwale mają prawo, aby uchwała zawierająca informację o ich obowiązkach w zakresie spełniania zobowiązania z tytułu podatku rolnego, leśnego, podatku od nieruchomości poprzez pobór ww. podatków przez inkasentów zidentyfikowanych z imienia i nazwiska uwzględniała minimalny okres vacatio legis wynikający z art. 4 ust. 1 u.o.a.n. Tym samym uchwała w sposób istotny narusza wyżej wskazany przepis.

Treść § 5 uchwały jest nie do pogodzenia z zasadami pewności obrotu prawnego, bezpieczeństwa prawnego i ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa wywodzącymi się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

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).

Mając na względzie powyższe ustalenia faktyczne i prawne Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach 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***