

Uchwała nr 160/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 16 grudnia 2024 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały nr IX/38/2024 Rady Gminy Łączna z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie poboru w drodze inkasa, wyznaczenia inkasentów oraz określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

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) 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 IX/38/2024 Rady Gminy Łączna z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie poboru w drodze inkasa, wyznaczenia inkasentów oraz określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w części dotyczącej § 4, § 6 oraz § 7 ust. 3 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 ze zm.).

Uzasadnienie

Uchwała nr IX/38/2024 Rady Gminy Łączna z dnia 27 listopada 2024 r. w sprawie poboru w drodze inkasa, wyznaczenia inkasentów oraz określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 29 listopada 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 16 grudnia 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 wzięli udział przedstawiciele Gminy Łączna.

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 Łączna w § 4 uchwały nr IX/38/2024 zawarła zapis, cyt. „Inkasenci mają obowiązek wydania pokwitowania każdej wpłacającej osobie.”.

Ponadto w § 6 uchwały postanowiła, że „W przypadku nie rozliczenia się w w/w terminie inkasenci pokrywają koszty upomnienia oraz odsetek naliczonych z tytułu nie rozliczenia się w wyznaczonym terminie.”, a w §7 ust. 3 przedmiotowej uchwały uchwaliła, cyt. „Prowizja określona w ust. 2 wypłacana będzie w terminie 14 dni od daty rozliczenia się inkasentów w Urzędzie Gminy Łączna z poboru opłaty.”

Zgodnie z art. 61 ust. 2 ustawy 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. Przy czym przepis ten upoważnił radę gminy wyłącznie do zarządzenia poboru ww. opłaty w drodze inkasa oraz do określenia inkasentów i wysokości ich wynagrodzenia. Powyższy przepis nie uprawnia zatem rady gminy do wprowadzenia ww. zapisów dotyczących obowiązku wydania pokwitowania każdej wpłacającej osobie, pokrywania przez inkasentów kosztów upomnień oraz odsetek naliczonych z tytułu nie rozliczenia się w wyznaczonym terminie oraz szczegółowych zasad dokonywania wypłaty wynagrodzenia za inkaso.

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 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 IX/38/2024, 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" (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".

Określenie terminu wypłaty wynagrodzenia należnego inkasentom stanowi czynność materialno-techniczną, która nie podlega regulacji w aktach prawa miejscowego. Rozliczanie inkasentów z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a w tym i wypłata w stosownych terminach wynagrodzenia za inkaso, którego przysługiwanie i wysokość wynika z uchwał rady gminy należy z mocy prawa do kompetencji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, jako organu podatkowego (art. 6 ust. 12 u.c.i.p.g.) – por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 6 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 632/19 oraz wyrok WSA w Kielcach z 25 listopada 2021 r., sygn. akt I SA/Ke 391/21 (CBOSA).

Kolegium Izby wskazuje ponadto, 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.

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).

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 powyższe na uwadze Kolegium Izby stwierdza, że zapisy zawarte w § 4, § 6 oraz § 7 ust. 3 uchwały nr IX/38/2024 normuje sprawy wykraczające poza przysługujące Radzie Gminy Łączna kompetencje naruszając tym samym art. 61 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

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