



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 1 kwietnia 2019 r.

Poz. 3274

### UCHWAŁA NR 6/410/2019 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 13 marca 2019 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 i art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr V/36/19 Rady Miejskiej w Rychwale z dnia 15 lutego 2019 r. w sprawie zarządzenia poboru w drodze inkasa podatków od osób fizycznych wpłacanych w formie łącznego zobowiązania pieniężnego oraz podatków: rolnego, od nieruchomości i leśnego nie stanowiącego łącznego zobowiązania pieniężnego oraz określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso, z powodu istotnego naruszenia art. 25a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 26 lutego 2019 r., Rada Miejska w Rychwale, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 8 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 6b ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1892, z późn. zm.), art. 6 ust. 8 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1821, z późn. zm.), art. 6 ust. 1 i 12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1445, z późn. zm.) w związku z art. 9 i art. 28 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2018 r. poz. 800, z późn. zm.), podjęła w dniu 15 lutego 2019 r. uchwałę Nr V/36/19 w sprawie zarządzenia poboru w drodze inkasa podatków od osób fizycznych wpłacanych w formie łącznego zobowiązania pieniężnego oraz podatków: rolnego, od nieruchomości i leśnego nie stanowiącego łącznego zobowiązania pieniężnego oraz określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do przedmiotowej uchwały oraz na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym wezwała do przedłożenia wyjaśnień i wyciągu z protokołu obrad sesji Rady Gminy z dnia 15 lutego 2019 r. w części dotyczącej przedmiotowej uchwały wraz z listą obecności.

W piśmie z dnia 6 marca 2019 r., doręczonym do tut. Izby w dniu 7 marca 2019 r., Z-ca Burmistrza złożyła wyjaśnienia oraz załączyła wyciąg z protokołu z sesji Rady Miejskiej w Rychwale odbytej w dniu 15 lutego 2019 r. wraz z listą obecności radnych.

Kolegium Izby rozpatrując sprawę przedmiotowej uchwały na posiedzeniu w dniu 13 marca 2019 r. ustaliło i zważyło, co następuje.

Zgodnie z art. 91 ustawy o samorządzie gminnym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna (ust. 1), przy czym w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (ust. 4). Ustawa

o samorządzie gminnym wyróżnia zatem dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. To rozgraniczenie kategorii wad uchwał organów gminy ma znaczenie prawne, jednak ustawa o samorządzie gminnym nie określa rodzaju naruszenia prawa, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że są to takiego rodzaju naruszenia prawa, jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały.

Wspomniana procedura podjęcia uchwały obejmuje szereg wymogów, wśród których istotne znaczenie ma udział w głosowaniu legitymowanych radnych.

Z załącznika nr 1 do uchwały wynika, że przedmiotową uchwałą wyznaczono jako inkasentów m.in.:

- poz. 8- Pani Andrzejewska Renata - sołectwo Grochowy;
- poz. 11- Pani Małolepsza Iwona - sołectwo Kuchary Borowe;
- poz. 15- Pan Kuczyński Paweł - sołectwo Rozalin;
- poz. 17- Pan Ośkowiak Mirosław - sołectwo Siąszyce Trzecie,
- poz. 20- Pan Brzęcki Jan - sołectwo Wardeżyn.

Z wyjaśnień przedłożonych w toku postępowania nadzorczego przez Z-cę Burmistrza wynika, że ww. osoby pełnią funkcję zarówno radnych Rady Miejskiej w Rychwale oraz osób wyznaczonych uchwałą nr V/36/19 Rady Miejskiej w Rychwale z dnia 15 lutego 2019 r. na inkasentów, a także, że uczestniczyły w Sesji Rady Miejskiej i brały udział w głosowaniu (nie wyłączyły się z głosowania nad uchwałą).

Udział ww. radnych w głosowaniu stanowi okoliczność bezsporną potwierdzoną protokołem z obrad sesji Rady Miejskiej odbytej w dniu 15 lutego 2019 r., listą obecności i wynikami imiennego głosowania, z których wynika, że w sesji uczestniczyło 11 radnych i wszyscy obecni radni głosowali za podjęciem uchwały nr V/36/19 Rady Miejskiej w Rychwale z dnia 15 lutego 2019 r. w sprawie zarządzenia poboru w drodze inkasa podatków od osób fizycznych wpłacanych w formie łącznego zobowiązania pieniężnego oraz podatków: rolnego, od nieruchomości i leśnego nie stanowiącego łącznego zobowiązania pieniężnego oraz określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso.

Przepis art. 25a ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Artykuł ten wprowadził zatem instytucję wyłączenia radnego od udziału w głosowaniu. Interes prawny to interes chroniony przepisami prawa, wypływający z przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego. Każdy z tych przepisów może bowiem kształtować uprawnienia i obowiązki jednostki. 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 lub jego najbliższych, z uwagi na to, że z mocy art. 25a cyt. ustawy podlega wyłączeniu.

Nie powinno więc budzić wątpliwości, że interes prawny w omawianym kontekście dotyczy także sytuacji, w której podejmowana uchwała ustanawia inkasentem męża radnej z prawem do pobierania wynagrodzenia za inkaso. Uchwała dotyczy bowiem bezpośrednio uprawnień i obowiązków męża radnej o charakterze majątkowym, związanych z uzyskiwaniem wynagrodzenia za pełnienie obowiązków inkasenta. Podobne stanowisko wyraził NSA m.in. w wyroku z dnia 25 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 1865/09, Lex nr 560892), w którym wskazano, że „głosowanie w sprawie wyboru przewodniczącego rady gminy dotyczy również interesu prawnego kandydata na to stanowisko o charakterze majątkowym”.

Interes prawny w przypadku, o którym mowa w art. 25a u.s.g. ma znaczenie materialnoprawne. W doktrynie przyjmuje się, że interes prawny w danej sprawie zachodzi wtedy, gdy sposób jej załatwienia ma skutek dla sfery stosunków prawnych danej osoby, choćby nie była ona bezpośrednio uczestnikiem tej sprawy. W sytuacji, o której stanowi art. 25a u.s.g. pojęcie interesu nie służy celom procesowym (jak przykładowo w sytuacji, o której stanowi art. 28 k.p.a lub 189 k.p.c), lecz będzie mieć miejsce wtedy gdy spodziewany skutek uchwały może być dla stosunków prawnych radnego pozytywny (Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, pod red. P. Chmielnickiego, wyd. 4, LexisNexis, Warszawa 2010, str. 374).

O braku możliwości głosowania radnego nad daną sprawą, zgodnie z wolą ustawodawcy, przemawiać ma jego interes prawny rozumiany bardzo szeroko. Nie ma znaczenia czy jest to interes z zakresu prawa cywilnego, administracyjnego, gospodarczego czy karnego. Każdy z nich uruchamia ten zakaz. Ma tu znaczenie czysto materialny prawny aspekt pojęcia interesu prawnego. W odróżnieniu od art. 28 k.p.a. czy art. 189 k.p.c. przepis art. 25a u.s.g. nie chroni tego czyj jest interes prawny, lecz chroni gminę (por. Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, str. 314 wyd. 3 LexisNexis).

W tej sytuacji, udział w głosowaniu radnego podlegającego wyłączeniu jest istotnym naruszeniem prawa (por. wyrok NSA z dnia 10 września 2002 r., II SA/Wr 1498/02, Lex nr 74731, a także A. Szewc, Komentarz do art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, Lex/el. 2012, teza 3).

W konsekwencji należy uznać, że uchwała w tym przedmiocie podjęta z udziałem w głosowaniu ww. radnych jest nieważna. Przyjmuje się bowiem, że ocena interesu prawnego radnego i skutków jego ewentualnego naruszenia jest wyłączona, bo nawet wówczas gdy interes radnego jest zbieżny z interesem gminy, radny podlega wyłączeniu. Zatem już tylko sama możliwość dotknięcia interesu prawnego wystarcza dla zastosowania art. 25a ustawy o samorządzie gminnym. Radny, którego interesu dotyczy uchwała może bowiem wpływać na treść uchwały nie tylko poprzez głosowanie, ale także w wyniku podejmowania innych działań typu lobbystycznego. Jeżeli zatem radny ma zostać inkasentem, pobierając z tej racji wynagrodzenie, to podlega wyłączeniu od głosowania nad uchwałą w tym przedmiocie. W konsekwencji, uchwała ta, jako zapadła z ich udziałem jest nieważna.

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także – jak w niniejszej sprawie – przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (por. M. Stahl Z. Kmiecik, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, s. 101-102).

Za stwierdzeniem nieważności uchwały przemawia to, że sposób jej uchwalenia pozostawał w wyraźnej sprzeczności z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym. Skoro – jak wykazano – nad uchwałą głosowali radni, tj. osoba podlegająca wyłączeniu na podstawie art. 25a cyt. ustawy, to uchwałę podjęto z istotnym naruszeniem prawa, czego konsekwencją jest stwierdzenie jej nieważności.

Przy okazji Kolegium Izby wskazuje na niewłaściwy zwrot użyty w tytule i w postanowieniu § 1 uchwały, tj. „łącznego zobowiązania pieniężnego”. Kolegium zauważa, że kwestia łącznego zobowiązania pieniężnego uregulowana została w przepisie art. 6c ust. 1 ustawy o podatku rolnym, stosownie do którego: Osobom fizycznym, na których ciąży obowiązek podatkowy w zakresie podatku rolnego oraz jednocześnie w zakresie podatku od nieruchomości lub podatku leśnego dotyczący przedmiotów opodatkowania położonych na terenie tej samej gminy, wysokość należnego zobowiązania podatkowego pobieranego w formie łącznego zobowiązania pieniężnego ustala organ podatkowy w jednej decyzji (nakazie płatniczym), z zastrzeżeniem ust. 2. Przepisy art. 6a ust. 6a i 10a stosuje się odpowiednio.

Natomiast zgodnie z przywołanymi w podstawie prawnej przepisami:

- art. 6 ust. 12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych: Rada gminy może zarządzać pobór podatku od nieruchomości od osób fizycznych w drodze inkasa oraz wyznaczać inkasentów i określać wysokość wynagrodzenia za inkaso,
- art. 6b ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym: Rada gminy może zarządzać pobór podatku rolnego od osób fizycznych w drodze inkasa oraz określać inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso,
- art. 6 ust. 8 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym Rada gminy, w drodze uchwały, może zarządzić pobór podatku leśnego od osób wymienionych w ust. 2 (osoby fizyczne, z zastrzeżeniem ust. 7) w drodze inkasa oraz wyznaczyć inkasentów i określić wysokość wynagrodzenia za inkaso,
- art. 28 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa: Rada gminy, rada powiatu oraz sejmik województwa może ustalać wynagrodzenie dla płatników lub inkasentów z tytułu poboru podatków stanowiących dochody, odpowiednio, budżetu gminy, powiatu lub województwa.

W świetle cyt. wyżej przepisów rada gminy jest upoważniona do zarządzania poboru danego podatku, tj. podatku od nieruchomości od osób fizycznych, podatku rolnego od osób fizycznych oraz podatku leśnego

od osób fizycznych w drodze inkasa, a następnie określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso, przy czym nie ma możliwości ustalenia, iż np. pobór podatku rolnego w drodze inkasa będzie dotyczyć tylko tych podatników, którzy są równocześnie podatnikami podatku od nieruchomości lub podatnikami podatku leśnego. Zarządzenie bowiem poboru danego podatku dotyczy wszystkich podatników, na których ciąży dany obowiązek podatkowy.

Zatem podejmując ponownie uchwałę w sprawie zarządzenia poboru podatków od osób fizycznych: rolnego, leśnego i od nieruchomości w drodze inkasa należy nadać uchwale właściwy tytuł.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu postanowiło jak w sentencji.

z up. Aniela Michalec  
Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Poznaniu  
(-) Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty doręczenia.