



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 11 czerwca 2024 r.

Poz. 5530

UCHWAŁA NR 12/671/2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 5 czerwca 2024 r.

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) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr II/13/2024 Rady Gminy w Doruchowie z dnia 24 maja 2024 r. w sprawie zarządzenia poboru podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego w drodze inkasa, wyznaczenia inkasentów oraz określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 27 maja 2024 r., Rada Gminy w Doruchowie powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 8 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 6 ust. 12 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, art. 6 b ustawy o podatku rolnym, art. 6 ust. 8 ustawy o podatku leśnym oraz art. 28 § 4 ustawy Ordynacja podatkowa zarządziła na terenie gminy Doruchów pobór podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego od osób fizycznych w drodze inkasa, wyznaczyła inkasentów ww. podatków i określiła wysokość 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 wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do badanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 5 czerwca 2024 r.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią i z przekazanym do tut. Izby imiennym wykazem głosowania radnych nad przedmiotową uchwałą ustaliło i zważyło, co następuje.

Przepis art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach.

Zgodnie z art. 6 ust. 12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70), art. 6b ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 333, z późn. zm.) oraz art. 6 ust. 8 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 888, z późn. zm.) rada gminy może zarządzić pobór podatków od osób fizycznych: od nieruchomości, rolnego, leśnego w drodze inkasa, wyznaczać inkasentów ww. podatków oraz określić wysokość wynagrodzenia za inkaso.

Rada Gminy w Doruchowie skorzystała z możliwości wynikających z przywołanych przepisów prawa i badaną uchwałą zarządziła na terenie Gminy pobór podatków od osób fizycznych: od nieruchomości, rolnego i leśnego w drodze inkasa (§ 1 uchwały), ustaliła imienny wykaz inkasentów wraz z określeniem sołectwa jako terenu działania inkasenta i ustaliła wysokość wynagrodzenia za inkaso (§ 2 uchwały).

W postanowieniu § 2 badanej uchwały zawarto imienny wykaz osób (sołtysów) wyznaczonych na inkasentów podatku od osób fizycznych: od nieruchomości, rolnego i leśnego.

Na mocy postanowień badanej uchwały na inkasenta wyznaczeni zostali m.in. p. Biel Wioletta w sołectwie Stara Kuźnica i p. Niełacny Florian w sołectwie Torzeniec, którzy są jednocześnie radnymi Rady Gminy w Doruchowie.

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu Jednostka doręczyła imienną listę głosowania nad uchwałą w sprawie zarządzenia poboru podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego w drodze inkasa, wyznaczenia inkasentów oraz określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso z dnia 24 maja 2024 r. Z dokumentu prezentującego wyniki głosowania nad ww. uchwałą wynika, że ww. radni uczestniczyli w sesji Rady Gminy w Doruchowie w dniu 24 maja 2024 r. i brali udział w głosowaniu nad badaną uchwałą – głosowali za podjęciem uchwały.

W dniu 3 czerwca 2024 r. do tut. Izby wpłynęły wyjaśnienia Wójta Gminy Doruchów, w którym Wójt wyjaśniła, co następuje:

"W odpowiedzi na wezwanie z dnia 29 maja 2024 r. wyjaśniam co następuje:

W dniu 24 maja 2024 r. odbyła się druga sesja Rady Gminy Doruchów obecnej kadencji. W sesji uczestniczyło 15 radnych.

Rada w dniu 24 maja 2024 r. jednogłośnie podjęła uchwałę nr II/13/2024 w sprawie zarządzenia poboru podatku od nieruchomości, podatku rolnego i leśnego w drodze inkasa, wyznaczenia inkasentów oraz określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso.

W głosowaniu brało udział dwóch radnych będących jednocześnie sołtysami.

Udział tych radnych, którzy zgodnie z art. 25 a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym nie mogli brać udziału w głosowaniu (uchwała wyznaczała na inkasentów sołtysów) nie miał jakiegokolwiek wpływu na wynik głosowania.

Orzecznictwo sądowo administracyjne w opisaney sytuacji stwierdza, że doszło do naruszenia prawa, ale ma ono charakter nieistotny.

W wyroku z dnia 22.12.2011 r. sygn. II SA/ Bk168/11 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku orzekł:

Nie zawsze udział w głosowaniu radnego podlegającego wyłączeniu z mocy art. 25a u.s.g. będzie stanowił istotne naruszenie prawa. Kwestię tą należy, bowiem oceniać w kontekście wyniku głosowania. Jeżeli, bowiem wynik głosowania świadczy o tym, że udział w głosowaniu radnego, który powinien był wyłączyć się z głosowania nie miał wpływu na wybór przewodniczącego rady, należałoby to traktować jako nieistotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym. Naruszenie byłoby zaś istotne, gdyby uczestnictwo radnego w głosowaniu, wbrew zakazowi z art. 25a u.s.g., przesądziło o wyborze przewodniczącego (wiceprzewodniczącego). W takiej sytuacji uchwała rady stwierdzająca wynik głosowania byłaby sprzeczna z prawem i w konsekwencji nieważna - art. 91 ust. 1 u.s.g.

Biorąc powyższe pod uwagę opisana wyżej uchwała została podjęta z nieistotnym naruszeniem prawa."

Kolegium Izby wskazuje, że 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, z uwagi na to, że z mocy art. 25a ustawy o samorządzie gminnym podlega wyłączeniu.

Kolegium Izby podziela ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych pojęcie interesu prawnego, o którym mowa w cytowanym przepisie, które wskazuje na 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. Dla oceny spełnienia hipotezy ww. przepisu nie ma znaczenia kwestia ewentualnego naruszenia interesu prawnego radnego, gdyż wystarczającym jest to, że przedmiot głosowania go dotyczy.

Nie ma też potrzeby analizowania kwestii wyników głosowania i rozważania, czy udział radnego miał, czy nie miał wpływu na ostateczny wynik i podjęcie uchwały. Omawiany przepis posługuje się kategorięcznym stwierdzeniem, co uzasadnia obiektywne rozumienie ujętego tamże interesu prawnego. Radny, którego interesu dotyczy uchwała może bowiem nie tylko wpływać na jej treść przez głosowanie, ale także w wyniku podejmowania innych działań typu lobbystycznego (por. wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r. sygn. akt I OSK 115/13, wyrok WSA z 5 listopada 2014 r. sygn. akt I SA/GI 1069/14, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 24 maja 2018 r., sygn. akt I SA/PO 179/18, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Wr 1229/16; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2015 r., sygn. akt I SA/GI 510/15; wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 125/13; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 29 czerwca 2017 r., sygn. akt I SA/Po 212/1).

W orzecznictwie sądowym dominuje pogląd, zgodnie z którym wobec kategorięcznej treści art. 25a ustawy o samorządzie gminnym udział radnego w głosowaniu nad uchwałą dotyczącą jego interesu prawnego stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r. sygn. akt I OSK 115/13; wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2021 r. sygn. akt III FSK 3940/21; wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2018 r., sygn. akt II OSK 3086/18; wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2006/11; wyrok NSA z dnia 13 maja 2022 r., sygn. akt III OSK 1329/21).

Przepis art. 25a ustawy o samorządzie gminnym podlega ścisłej wykładni, ponieważ ustanawia zakaz określonego działania. Ex lege zakaz działania radnego obejmuje jedynie udział w głosowaniu (wyrok NSA z dnia 17 marca 2021 r., sygn. akt III OSK 60/21). Udział w głosowaniu radnego to prawna możliwość wyrażenia woli. Oddanie głosu przez radnego jest jego uprawnieniem, a nie obowiązkiem. W związku z tym członkowie rady mogą w każdej sprawie głosować nie tylko „za” lub „przeciw”, ale także mogą wyrazić swoją wolę przez „wstrzymanie się od głosu”.

W ocenie Kolegium Izby, udział w głosowaniu radnego podlegającego wyłączeniu z mocy przepisu art. 25a ustawy o samorządzie gminnym będzie zawsze stanowił istotne naruszenie prawa.

Nie powinno więc budzić wątpliwości, że interes prawny w omawianym kontekście dotyczy także sytuacji, w której podejmowana uchwała ustanawia radnego inkasentem, któremu przysługuje prawo do pobierania wynagrodzenia za inkaso. Uchwała dotyczy bowiem uprawnień i obowiązków radnego o charakterze majątkowym, związanych z uzyskiwaniem wynagrodzenia za pełnienie obowiązków inkasenta. Stanowisko to potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny m.in. w wyroku z dnia 25 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 1865/09, w uzasadnieniu którego wskazał, że *"głosowanie w sprawie wyboru przewodniczącego rady gminy dotyczy również interesu prawnego kandydata na to stanowisko o charakterze majątkowym"*.

Zatem przy podejmowaniu przez Radę Gminy w Doruchowie przedmiotowej uchwały naruszony został przepis art. 25a ustawy o samorządzie gminnym.

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 uchwałą wydano z naruszeniem prawa (ust. 4).

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 badanej uchwały przemawia to, że sposób jej uchwalenia pozostawał w wyraźnej sprzeczności z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym. Skoro – jak wykazano – w głosowaniu brali udział radni p. Wioletta Biel i p. Florian Niełacny – osoby podlegające wyłączeniu na podstawie

art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, to uchwałę podjęto z istotnym naruszeniem prawa, czego konsekwencją jest stwierdzenie jej nieważności.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
Grażyna Wróblewska
(-) z up. Aldona Pruska

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 jego doręczenia.