



Uchwała Nr 34/1567/2022
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 23 listopada 2022 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 2022 r. poz. 1668) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XLIV/381/2022 Rady Gminy Kaźmierz z dnia 24 października 2022 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie wprowadzenia opłaty targowej, z powodu naruszenia art. 25a ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tut. Izbie w dniu 25 października 2022 r., Rada Gminy Kaźmierz, powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, art. 15 ust. 1, art. 19 pkt 1 lit. a i pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz art. 28 § 4, art. 47 § 4a ustawy Ordynacja podatkowa, dokonała zmiany uchwały Nr XV/91/15 Rady Gminy Kaźmierz z dnia 16 listopada 2015 r. w sprawie wprowadzenia opłaty targowej.

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 uchwały Nr XLIV/381/2022 Rady Gminy Kaźmierz z dnia 24 października 2022 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie wprowadzenia opłaty targowej; wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 23 listopada 2022 r.

Jednocześnie, działając na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, tut. Izba wezwała do udzielenia informacji, czy w głosowaniu nad ww. uchwałą brali udział radni Rady Gminy Kaźmierz, którzy wyznaczeni zostali na inkasentów, tj.: p. Leszek Szymkowiak, p. Andrzej Marciniak, p. Tadeusz Kaczmarek, p. Andrzej Szulc, p. Bogdan Hałaszkiewicz, p. Katarzyna Lachowicz, p. Sylwia Kubala, oraz do przedłożenia wyciągu z protokołu z obrad Rady Gminy Kaźmierz na sesji w dniu 24 października 2022 r., w części dotyczącej procedowania nad badaną uchwałą.

W piśmie z dnia 14 listopada 2022 r. (znak: ORG.0711.63.2022) Sekretarz Gminy Kaźmierz poinformował, że: "(...) w głosowaniach nad uchwałami Nr XLIV/380/2022 Rady Gminy Kaźmierz z dnia 24 października 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie poboru podatków w drodze inkasa i Nr LIV/381/2022 Rady Gminy Kaźmierz z dnia 24 października 2022 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie wprowadzenia opłaty targowej brali udział radni L. Szymkowiak, A. Marciniak, T. Kaczmarek, B. Hałaszkiewicz, K. Lachowicz, S. Kubala, wyznaczeni zarówno na inkasentów podatku

jak i opłaty targowej. Na Sesji nieobecny był A. Szulc. (...) Na najbliższej sesji Rady Gminy Kaźmierz w dniu 28 listopada br. w/w uchwały będą podejmowane ponownie zgodnie z przepisami prawa."

W załączeniu Sekretarz Gminy Kaźmierz przesłał wyciąg z protokołu z XLIV Sesji Rady Gminy Kaźmierz z dnia 24 października 2022 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w dniu 23 listopada 2022 r. Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią, wyjaśnieniami Sekretarza Gminy Kaźmierz oraz z wyciągiem z protokołu z XLIV Sesji Rady Gminy Kaźmierz z dnia 24 października 2022 r. ustaliło i zważyło, co następuje.

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

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych rada gminy może wprowadzić opłatę targową. Opłatę targową pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach, z zastrzeżeniem ust. 2b.

Przepisem rangi ustawowej zawierającym upoważnienie dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie opłaty targowej jest art. 19 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Stosownie do art. 19 pkt 1 lit. a ustawy rada gminy, w drodze uchwały, określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłaty targowej. Ponadto w myśl art. 19 pkt 2 ustawy oraz art. 28 § 4 i art. 47 § 4a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2021 r. poz. 1540, z późn. zm.) rada gminy może zarządzić pobór opłaty targowej w drodze inkasa, wyznaczać inkasentów tej opłaty i określać wynagrodzenie za inkaso, a także wyznaczyć termin późniejszy płatności pobranej opłaty dla inkasentów aniżeli określony w art. 47 § 4a ustawy Ordynacja podatkowa.

W wykonaniu dyspozycji ww. przepisów Rada Gminy Kaźmierz w dniu 16 listopada 2015 r. podjęła uchwałę Nr XV/91/15 w sprawie wprowadzenia opłaty targowej.

Badaną uchwałą Rada Gminy Kaźmierz dokonała zmiany § 4 ust. 3 ww. uchwały Nr XV/91/15 z dnia 16 listopada 2015 r., w którym zawarto imienny wykaz osób (sołtysów) wyznaczonych na inkasentów opłaty targowej. Na mocy postanowień badanej uchwały na inkasentów wyznaczeni zostali m.in.:

- p. Leszek Szymkowiak, na terenie sołectwa Bytyń,
 - p. Andrzej Marciniak, na terenie sołectwa Chlewiska,
 - p. Tadeusz Kaczmarek, na terenie sołectwa Gorszewice,
 - p. Andrzej Szulc, na terenie sołectwa Kiączyn,
 - p. Bogdan Hałaszkiewicz, na terenie sołectwa Nowa Wieś,
 - p. Katarzyna Lachowicz, na terenie sołectwa Sokolniki Małe,
 - p. Sylwia Kubala, na terenie sołectwa Wierzchaczewo,
- którzy są jednocześnie radnymi Rady Gminy Kaźmierz.

Z przywołanych wyjaśnień Sekretarza Gminy Kaźmierz oraz z wyciągu z protokołu z XLIV Sesji Rady Gminy Kaźmierz z dnia 24 października 2022 r. wynika, że radni: p. Leszek Szymkowiak, p. Andrzej Marciniak, p. Tadeusz Kaczmarek, p. Bogdan Hałaszkiewicz, p. Katarzyna Lachowicz oraz p. Sylwia Kubala uczestniczyli w sesji Rady Gminy Kaźmierz w dniu 24

października 2022 r., brali udział w głosowaniu nad badaną uchwałą i głosowali za jej podjęciem. Na sesji nieobecny był natomiast radny p. Andrzej Szulc.

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.

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"*.

W tej sytuacji, udział w głosowaniu radnych podlegających wyłączeniu jest istotnym naruszeniem prawa (por. wyrok NSA z dnia 10 września 2002 r., sygn. akt II SA/Wr 1498/02, 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 radnych ustanowionych inkasentami 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.

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, nad uchwałą głosowali radni: p. Leszek Szymkowiak, p. Andrzej Marciniak, p. Tadeusz Kaczmarek, p. Bogdan Hałaszkiewicz, p. Katarzyna Lachowicz oraz p. Sylwia Kubala – 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

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.