

Uchwała Nr 9.131.2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 16 kwietnia 2019 roku

w sprawie: stwierdzenia nieważności w części Uchwały Nr VII/50/2019 Rady Gminy Garwolin z dnia 14 marca 2019 r. w sprawie poboru podatków w drodze inkasa i wynagrodzenia za inkaso

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 506) oraz art. 11 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r., poz. 561 z późn. zm.) –

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:

§ 1

Orzeka o nieważności w części Uchwały Nr VII/50/2019 Rady Gminy Garwolin z dnia 14 marca 2019 r. w sprawie poboru podatków w drodze inkasa i wynagrodzenia za inkaso w zakresie:

a) słów zawartych w § 3 ust. 1: „wraz z odsetkami”,

b) § 4 ust. 2,

c) słów zawartych w § 5 ust. 1: „wraz z odsetkami”,

z powodu istotnego naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 506) oraz art. 6 ust. 12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 1445 z późn. zm.), art. 6b ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1892 z późn. zm.), art. 6 ust. 8 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1821 z późn. zm.) w zw. z art. 9 i art. 28 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 800 z późn. zm.).

§ 2

Od niniejszej uchwały przysługuje Gminie Garwolin prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

UZASADNIENIE

W dniu 22 marca 2019 do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła Uchwała Nr VII/50/2019 Rady Gminy Garwolin z dnia 14 marca 2019 r. w sprawie poboru podatków w drodze inkasa i wynagrodzenia za inkaso. W przedmiotowej uchwale Rada Gminy Garwolin – powołując się w podstawie prawnej na art.18 ust.2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2018, poz. 994 z późn.zm.), w związku z art. 6b ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1892 z późn. zm.), art. 6 ust. 12, art.19 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia

1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1445 z późn. zm.), oraz art. 6 ust. 8 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (t.j. Dz. U. z 2017 r. poz. 1821 z późn. zm.) w zw. z art. 9, art. 28 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 800 z późn. zm.) - m.in. zarządziła pobór w drodze inkasa: podatku od nieruchomości od osób fizycznych; podatku rolnego od osób fizycznych; podatku leśnego od osób fizycznych (§1 badanej uchwały).

Następnie Rada Gminy Garwolin zapisami w § 2 wyznaczyła inkasentów uprawnionych do pobierania podatków wymienionych w § 1 pkt 1 - 3 uchwały. W § 3 ust. 1 uchwały określono, że inkasenci, o których mowa w § 2 są uprawnieni i zobowiązani do pobierania kwot podatków wraz z odsetkami. W myśl § 4 ust. 2 uchwały zawarto, że umocowanie inkasenta wygasa z chwilą utraty funkcji sołtysa.

W § 5 ust. 1 przedmiotowej uchwały ustanowiono, że „Za pobranie podatków i wpłacenie ich w terminie, zgodnie z § 3 ust. 2, inkasentowi przysługuje wynagrodzenie w wysokości 7% kwot podatków wraz z odsetkami.” Wynagrodzenie będzie wypłacane inkasentowi kwartalnie. Inkasent nie jest upoważniony do samodzielnego potrącania swojego wynagrodzenia.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie zważyło, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r., poz. 506) – do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach.

W myśl art. 6 ust. 12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 1445 z późn. zm.), art. 6b ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1892 z późn. zm.), art. 6 ust. 8 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r., poz. 1821 z późn. zm.) - rada gminy może zarządzać pobór podatku odpowiednio od nieruchomości od osób fizycznych, podatku rolnego od osób fizycznych, podatku leśnego, a także wyznaczać inkasentów i określać wysokość wynagrodzenia za inkaso.

Inkasentem zgodnie z postanowieniem art. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r., poz. 800 z późn. zm.) jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nie mająca osobowości prawnej obowiązana do pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu. Z definicji tej nie wynika możliwość poboru przez inkasenta odsetek.

Ordynacja podatkowa definiuje pojęcie podatku w art. 3 i 6. Zgodnie z art. 3 pkt 3 ustawy ilekroć w ustawie jest mowa o podatkach rozumie się przez to również zaliczki na podatki; raty podatków, jeżeli przepisy prawa podatkowego przewidują płatność podatku w ratach; opłaty oraz niepodatkowe należności budżetowe. Natomiast zgodnie z przepisem art. 6 podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej.

Zarządzając pobór podatków i opłat w drodze inkasa rada gminy może na określone podmioty nałożyć obowiązki inkasentów tylko w takim zakresie, jaki wynika z definicji legalnej inkasenta zamieszczonej w art. 9 ustawy Ordynacja podatkowa

i definicji podatku. Co więcej, z treści art. 28 § 4 ustawy Ordynacja podatkowa wynika, że podstawę ustalenia wynagrodzenia inkasenta z tytułu terminowego wpłacania podatków pobranych na rzecz budżetu gminy stanowią jedynie kwoty pobranych podatków.

W ocenie organu nadzoru ustalając wynagrodzenie inkasentów za pobór podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego należy je odnosić tylko do kwot pobranych podatków. Zatem słowa „wraz z odsetkami” zawarte w treści § 3 ust. 1 oraz § 5 ust. 1 badanej uchwały pozostają w sprzeczności z wyżej wymienionymi przepisami prawa. Rada Gminy Garwolin przekroczyła upoważnienie ustawowe w zakresie rozszerzenia zakresu określenia czynności poboru podatków przez wyznaczonych inkasentów „o odsetki”.

W § 4 ust. 2 uchwały określono, że „Umocowanie inkasenta wygasa z chwilą utraty funkcji sołtysa”.

W ocenie organu nadzoru powyższa regulacja nie znajduje uzasadnienia prawnego, bowiem żaden przepis prawa powszechnie obowiązującego nie przewiduje upoważnienia dla wygaszenia umocowania inkasenta z chwilą utraty funkcji sołtysa. Pobór inkasa wynika z odrębnej uchwały rady gminy. Stosownie do przytoczonych powyżej delegacji ustawowych, rada gminy posiada kompetencję do określenia (wyznaczenia) inkasentów według swojego uznania, z tym zastrzeżeniem, że realizacja powyższego uprawnienia powinna nastąpić w uchwale w sposób na tyle precyzyjny, aby nie było wątpliwości, na kogo ten obowiązek został nałożony, co wynika z unormowania §2 przedmiotowej uchwały.

Organ nadzoru zaznacza, że zmiana osoby sołtysa nie powoduje automatycznie utraty funkcji inkasenta i przejęcia jej przez nowego sołtysa. Rada gminy w takim wypadku musi odwołać poprzedniego sołtysa z funkcji inkasenta i powierzyć te obowiązki nowej osobie (por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 28 kwietnia 2016 r., sygn. akt II SA/Go 231/16). W sferze finansów publicznych zgodnie z konstytucyjną zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, nie stosuje się zasady „co nie jest przez prawo zabronione, jest dozwolone”, lecz zasadę „dozwolone jest to, co prawo wyraźnie przewiduje”. W każdym bowiem przypadku, organ samorządowy wydając akt prawny musi mieć upoważnienie ustawowe (art. 94 Konstytucji RP), które nie może być dorozumiane.

Stosownie do ukształtowanej linii orzeczniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością 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 – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji niniejszej uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski