

UCHWAŁA NR XII.27.S.2026

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 29 kwietnia 2026 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XXVI/138/26 Rady Miejskiej w Drawnie z dnia 24 marca 2026 r. w sprawie zarządzenia poboru podatków i opłat w drodze inkasa, wyznaczenia inkasentów oraz wysokości wynagrodzenia za inkaso

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwała, co następuje:

§1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XXVI/138/26 Rady Miejskiej w Drawnie z dnia 24 marca 2026 r. w sprawie zarządzenia poboru podatków i opłat w drodze inkasa, wyznaczenia inkasentów oraz wysokości wynagrodzenia za inkaso w części obejmującej:

- § 2 ust. 1 pkt 8 i 11,
- § 2 ust. 2,
- § 3 ust. 1 w zakresie wyrażenia: "płatne do końca każdego kwartału z zastrzeżeniem ust. 2",
- § 3 ust. 2.

§2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXVI/138/26 Rady Miejskiej w Drawnie z dnia 24 marca 2026 r. w sprawie zarządzenia poboru podatków i opłat w drodze inkasa, wyznaczenia inkasentów oraz wysokości wynagrodzenia za inkaso przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 2 kwietnia 2026, została objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa.

We wstępnej ocenie Kolegium przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności z:

- art. 25a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, ze zm.), w myśl którego radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego z uwagi na wyznaczenia na inkasenta osób wchodzących w skład Rady Miejskiej w Drawnie,

- art. 6 ust. 12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 707, ze zm.), ze względu na określenie w § 3 ust. 1 przedmiotowej uchwały terminu wypłaty wynagrodzenia za inkaso,
- art. 31 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111, ze zm.), w myśl którego, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, będące płatnikami lub inkasentami, są obowiązane wyznaczyć osoby, do których obowiązków należy obliczanie i pobieranie podatków oraz terminowe wpłacanie organowi podatkowemu pobranych kwot, a także zgłosić właściwemu miejscowo organowi podatkowemu imiona, nazwiska i adresy tych osób, z uwagi na niewłaściwe wyznaczenie - w drodze postanowień zawartych w § 2 ust. 2 przedmiotowej uchwały - inkasentów, będących pracownikami Urzędu, wobec postanowień wynikających z § 3 ust. 2 badanej uchwały.

W związku z powyższym wszczęte zostało postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności wymienionej uchwały, o czym powiadomiono organy Gminy Drawno z jednoczesnym wskazaniem ostatecznego terminu badania uchwały i wezwaniem w trybie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym do przedłożenia informacji dotyczącej udziału w głosowaniu nad uchwałą radnych, którzy z mocy tej uchwały zostali wyznaczeni na inkasentów.

Przedstawiciele gminy nie skorzystali z przysługującego im prawa uczestniczenia w posiedzeniu, jednakże Burmistrz Drawna złożył wymaganą informację (pismo z dnia 20 kwietnia 2026 r., znak: RG.0007.16.2026.DM) dotyczącą udziału w głosowaniu nad uchwałą radnych, którzy z mocy tej uchwały zostali wyznaczeni na inkasentów oraz przedstawił swoje stanowisko dotyczące nieprawidłowości wskazanych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

W piśmie z dnia 20 kwietnia 2026 r. Burmistrz Drawna wskazał, że *"w toku procedowania uchwały w sprawie wyznaczenia inkasentów udział w głosowaniu wzięło 2 radnych pełniących jednocześnie funkcję sołtysa, których dane osobowe odpowiadają osobom wyznaczonym na inkasentów (...)".* W piśmie wskazano, iż w ocenie organu *"w przedmiotowej sprawie mogą powstać wątpliwości czy wyznaczenie inkasenta oraz określenie wynagrodzenia o charakterze generalnym i wynikającym z uchwały obejmuje szerszy krąg podmiotów stanowi bezpośredni interes prawny radnego, czy też jedynie interes faktyczny".*

W ocenie Kolegium przedmiotowa uchwała została podjęta z naruszeniem art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, w myśl którego radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa sądowego powołany przepis obejmuje zakaz głosowania radnego nad uchwałą dotyczącą wyznaczenia inkasentów, jeżeli z mocy tej uchwały ma zostać powierzona mu ta funkcja, a naruszenie tego przepisu oceniane jest jako istotne naruszenie prawa. Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawa. Do nich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, a więc również przepisu art. 25a ustawy o samorządzie gminnym. Kolegium podziela stanowisko wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 grudnia 2018 r., (sygn. akt II OSK 3086/18) zgodnie z którym przepis art. 25a ustawy o samorządzie gminnym posługuje się kategorią stwierdzeniem zakazującym radnemu brania udziału w głosowaniu, co uzasadnia obiektywne rozumienie pojęcia "interesu prawnego" rozumianego jako 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. Analogiczne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 21 września 2015 r. (sygn. akt I SA/Gl 510/15), uznając: "Nie powinno więc budzić wątpliwości, że interes prawny w omawianym kontekście dotyczy także sytuacji, w której podejmowana uchwała ustanawia radnego inkasentem z prawem do pobierania wynagrodzenia za inkaso, którego wysokość również ta uchwała reguluje. Uchwała dotyczy bowiem bezpośrednio uprawnień i obowiązków radnego o charakterze majątkowym związanych z uzyskiwaniem wynagrodzenia za pełnienie obowiązków inkasenta."

W § 3 ust. 1 uchwały Rada Miejska w Drawnie ustaliła *wynagrodzenie pieniężne dla inkasentów, o których mowa w § 2 ust. 1 w wysokości 6% od zainkasowanych kwot, płatne do końca każdego kwartału z zastrzeżeniem ust. 2*. W myśl art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, radzie gminy przysługuje prawo podejmowania uchwał w sprawach podatków i opłat, ale wyłącznie w granicach określonych w odrębnych ustawach. Przepisami rangi ustawowej zawierającymi upoważnienia dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie inkasa podatków są powołane w podstawie prawnej uchwały przepisy:

- art. 6b ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1344), który stanowi, że 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 (Dz. U. z 2025 r., poz. 176), który stanowi, że rada gminy, w drodze uchwały, może zarządzić pobór podatku leśnego od osób fizycznych w drodze inkasa oraz wyznaczyć inkasentów i określić wysokość wynagrodzenia za inkaso,

- art. 6 ust. 12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2025 r., poz. 707 z późn. zm), stanowiący, że rada gminy może zarządzać pobór podatku od nieruchomości od osób fizycznych w drodze inkasa oraz wyznaczać inkasentów i określać wysokość wynagrodzenia za inkaso,

- art. 28 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r., poz. 111 z późn. zm), który stanowi, że 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.

Powołane przepisy upoważniają radę gminy do podjęcia uchwały wyłącznie w sprawie zarządzenia poboru od osób fizycznych wymienionych podatków w drodze inkasa oraz wyznaczenia inkasentów i określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso. Przepisy te nie wyposażają natomiast rady gminy w prawo do stanowienia dodatkowych uregulowań w przedmiocie określania terminu wypłaty inkasentom wynagrodzenia za inkaso. W piśmie z dnia 20 kwietnia 2026 r. Burmistrz Drawna wskazał, iż *"mając na uwadze zakres upoważnienia wynikający z art. 6 ust 12 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, który nie obejmuje regulowania kwestii terminu wypłaty wynagrodzenia, przyjmujemy Państwa stanowisko w tym zakresie"*. W ocenie Kolegium Izby powołana regulacja § 3 ust.1 uchwały w sposób istotny narusza wskazane wyżej przepisy prawa, wykraczając poza zakres delegacji ustawowej dla rady gminy do stanowienia aktów prawa miejscowego w sprawach podatków. Zgodnie z ukształtowanym orzecznictwem sądów administracyjnych, do rodzajów naruszeń przepisów prawa skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) należy zaliczyć naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r., sygn. akt II SA/Wr 1459/97). Zawarcie w akcie prawa miejscowego przepisów, które

wykraczają poza przyznaną organowi stanowiącemu kompetencję uchwałodawczą narusza bowiem konstytucyjną zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP), zobowiązującą organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa.

Kolegium Izby wskazuje również, iż na mocy postanowienia ujętego w § 2 ust. 2 przedmiotowej uchwały wyznaczono imiennie inkasentów opłaty targowej na Targowisku Miejskim w Drawnie, będących pracownikami Urzędu, natomiast w § 3 ust. 2 uchwały postanowiono, iż *w przypadku inkasentów, o których mowa w § 2 ust. 2 czynności poboru opłat realizowane są zgodnie z treścią stosunku pracy*. W ocenie Kolegium wskazane postanowienia obarczone są istotną wadą prawną.

Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez organ gminy, ujętymi w treści pisma z dnia 20 kwietnia 2026 r. *"brak jest podstaw do przyjęcia, iż inkasentem musi być wyłącznie urząd lub jednostka organizacyjna gminy, a wskazanie imienne osoby fizycznej spełnia wymóg określoności aktu prawa miejscowego. W związku z powyższym wskazanie w uchwale konkretnych pracowników urzędu jako inkasentów należy uznać za zgodne z obowiązującymi przepisami i mieszczące się w granicach delegacji ustawowej"*. Kolegium Izby zauważa jednak, że sposób sformułowania postanowień uchwały dotyczących inkasentów - pracowników Urzędu Miejskiego w Drawnie, w badanej uchwale świadczy o tym, że ich działania w zakresie poboru dokonywane byłyby w Urzędzie Miejskim w Drawnie w zakresie obowiązków wynikających ze stosunku pracy. W takim przypadku wskazywanie ich jako inkasentów należy uznać za nieprawidłowe. Na mocy art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych rada gminy w drodze uchwały może zarządzić pobór opłat i podatków lokalnych w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso. W myśl przepisu art. 31 ustawy Ordynacja podatkowa, stosowanego do opłaty targowej na podstawie art. 2 § 1 pkt 3 tej ustawy, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, będące płatnikami lub inkasentami, są obowiązane wyznaczyć osoby, do których obowiązków należy obliczanie i pobieranie podatków oraz terminowe wpłacanie organowi podatkowemu pobranych kwot, a także zgłosić właściwemu miejscowo organowi podatkowemu imiona, nazwiska i adresy tych osób.

Jak wskazuje orzecznictwo sądowoadministracyjne inkasentem podatków i opłat lokalnych może być pracownik urzędu gminy. Kwestią problematyczną, rozpatrywaną przez Kolegium Izby, nie jest sam akt wyznaczenia inkasenta, lecz łączenie czynności inkasa z ustawowymi obowiązkami pracownika samorządowego. Wskazany przepis prawa wyrażony w art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie pozwala na ingerowanie w sferę prawa pracy regulującą stosunki między kierownikiem urzędu gminy a jej pracownikiem. Powyższe znajduje potwierdzenie w stanowiskach wyrażonych w orzecznictwie nadzorczym wojewodów (por. rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody dolnośląskiego z 28 czerwca 2012 r., znak NK.N11.4131.486.2012.AS2) i regionalnych izb obrachunkowych (Uchwała Nr 79/2018 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z 21 maja 2018 r.; Uchwała Nr 27.410.2023 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 21 listopada 2023 r., Uchwała Nr 3.99.2026 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu z dnia 28 stycznia 2026 r.), które podziela Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie, iż nie jest kompetencją organu stanowiącego wyznaczenia za inkasenta będącego osobą prawną lub jednostką organizacyjną osób, które w jego imieniu będą dokonywały poboru opłaty.

W świetle powyższego Kolegium uznaje, że zasadnym jest stwierdzenie nieważności zapisu uchwały § 2 ust. 2 i § 3 ust. 2 ze względu na fakt, że Rada Miejska w Drawnie naruszyła

cytowane wyżej przepisy art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz art. 31 Ordynacji podatkowej.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

*Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie*

Marek Fras

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

