

**Uchwała nr 21/2023**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach**  
**z dnia 22 lutego 2023 roku**

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały nr RG-LVII/658/23 Rady Gminy Nowiny z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie zarządzenia poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa oraz wyznaczenie inkasentów i określenie wynagrodzenia za inkaso

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła, Ewa Midura, Ireneusz Piasecki, Zbigniew Rękas, Agnieszka Zarębska (sprawozdawca)

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 (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

**postanawia**

stwierdzić nieważność uchwały nr RG-LVII/658/23 Rady Gminy Nowiny z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie zarządzenia poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa oraz wyznaczenie inkasentów i określenie wynagrodzenia za inkaso w części dotyczącej § 4 i § 6 z powodu naruszenia art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 ze zm.).

**Uzasadnienie**

Uchwała nr RG-LVII/658/23 Rady Gminy Nowiny z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie zarządzenia poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa oraz wyznaczenie inkasentów i określenie wynagrodzenia za inkaso przesłana została do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 1 lutego 2023 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu w dniu 22 lutego 2023 roku.

O terminie posiedzenia powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mogą uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium nie wzięli udziału przedstawiciele Gminy Nowiny.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach badając ww. uchwałę stwierdziło, co następuje.

Rada Gminy Nowiny w § 4 wprowadziła zapis o treści: „Poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dokonuje się z zastosowaniem druków kwitariuszy przychodowych K-103.”

Zgodnie z art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy w drodze uchwały może zarządzić pobór opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa oraz wyznaczyć inkasentów i określić wysokość wynagrodzenia za inkaso. Przy czym przepis ten upoważnił radę gminy wyłącznie do zarządzenia poboru ww. opłaty w drodze inkasa oraz do określenia inkasentów i wysokości ich wynagrodzenia. Powyższy przepis nie uprawnia zatem rady gminy do określenia szczegółowych zasad wykonywania przez inkasentów swoich obowiązków czy też nakładania na inkasentów obowiązków, gdyż organy władzy publicznej, do których zalicza się organy samorządu terytorialnego, zgodnie z ustawą z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), działają na podstawie i w granicach prawa. Akty prawa miejscowego, a uchwały dotyczące opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi bezsprzecznie takimi aktami są, winny być wydawane wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego i nie mogą przekraczać jego zakresu. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie ustawowe jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktów prawa miejscowego wydanego na podstawie tego upoważnienia.

Należy bowiem pamiętać, że, w świetle Konstytucji RP, regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 listopada 2012 r.; sygn. akt: II SA/Go 778/12). Zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141).

W orzecnictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowany jest pogląd, zgodnie z którym do rodzajów naruszeń przepisów powodujących nieważność 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 oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. Wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r.; sygn. akt II SA/Wr 1459/97).

Kolegium wskazuje, że kwestie dotyczące stosowania przez inkasentów kwitariuszy przychodowych regulują przepisy Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 208 poz. 1375). Zgodnie z § 28 ust. 1 ww. rozporządzenia dowodem pobrania przez inkasenta wpłaty podatku jest pokwitowanie na blankiecie z kwitariusza przychodowego.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby stwierdza, że zapis zawarty w § 4 uchwały nr RG-LVII/658/23 Rady Gminy Nowiny normuje sprawy wykraczające poza przysługujące jej kompetencje.

Ponadto zdaniem Kolegium poza zakres ww. przepisu wykracza zapis § 6 uchwały o treści: "Inkasent ponosi pełną odpowiedzialność materialną za pobrane należności pieniężne, aż do czasu ich wpłacenia na rachunek bankowy."

Stanowisko to Kolegium wywodzi z faktu, że odpowiedzialność inkasenta wobec organu podatkowego określona została w art. 30 §2 i 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2022 r. poz. 2651 ze zm.) stosowanego na podstawie art. 6q ust. 1 ww. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten stanowi:

§ 2. Inkasent, który nie wykonał obowiązków określonych w art. 9 cyt. (Inkasentem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, obowiązana do

pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu), odpowiada za podatek pobrany a niewpłacony.

§ 3. Płatnik lub inkasent odpowiada za należności wymienione w § 1 lub 2 całym swoim majątkiem.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby stwierdziło, że w § 6 uchwały nr RG-LVII/658/23 unormowano sprawy wykraczające poza kompetencje przysługujące Radzie Gminy Nowiny, w wyniku czego, w sposób istotny, naruszono przepis wskazany w sentencji niniejszej uchwały.

Dalej należy wskazać, że modyfikacja (bądź uzupełnienie regulacjami stanowionymi przez organy jednostek samorządu terytorialnego przepisów ustawy) lub powtórzenie przepisów ustawy jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Modyfikacja (powtórzenie) przepisów ustawy może wypaczyć ich sens. Trzeba bowiem liczyć się z tym, że zmodyfikowany (powtórzony) przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, co może spowodować całkowitą lub częściową zmianę intencji prawodawcy (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r., sygn. akt I SA/Lu 882/02).

Kolegium Izby wskazuje, że badana uchwała, stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, jest aktem prawa miejscowego, podejmowanym na podstawie upoważnienia ustawowego i wprowadzającym regulacje powszechnie obowiązujące na terenie gminy. W odniesieniu do aktów prawa miejscowego znajduje zastosowanie § 135 oraz § 137 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w związku z § 143 cytowanego Załącznika do rozporządzenia. W myśl § 135 w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, tj. "podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw".

W ocenie Kolegium tut. Izby w odniesieniu do stwierdzonych uchybień w badanej uchwale wystąpiły przesłanki do orzeczenia jej nieważności w części. W związku z powyższym Kolegium postanowiło jak w sentencji.

### **Pouczenie**

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

**Przewodniczący Kolegium  
Damian Grzelka**