



Goleniów, dnia 4 października 2019 roku

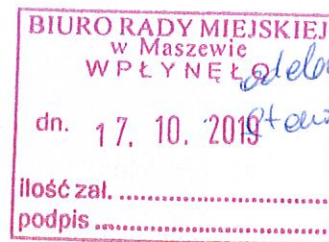
**PROKURATURA REJONOWA
W GOLENIOWIE**

[woj. zachodniopomorskie]

ul. Dworcowa 2, 72 – 100 Goleniów
tel./fax.: 91 407 33 30/22

PR Pa. 46.2019

w odpowiedzi proszę podać ww. sygnaturę pisma



**Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Szczecinie**

ul. Staromłyńska 10
70 – 561 Szczecin

za pośrednictwem

Rady Miejskiej w Maszewie

Plac Wolności 2
72 – 130 Maszewo

Skarżący:

Prokurator Rejonowy w Goleniowie
ul. Dworcowa 2
72 – 100 Goleniów

Organ administracji:

Rada Miejska w Maszewie
Plac Wolności 2
72 – 130 Maszewo

S K A R G A

Na podstawie art. 8 § 1, art. 50 § 1, art. 53 § 3 i art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz.U. z 2018 roku, poz. 1302, ze zm., zwanej dalej „ppsa”)

z a s k a r ż a m

uchwałę Rady Miejskiej w Maszewie z dnia 23 lutego 2007 roku, Nr IV/27/07 w sprawie poboru podatków w drodze inkasa, określenia inkasentów oraz wysokości wynagrodzenia za inkaso (zwanej dalej „uchwałą”) – w całości.

Przedmiotowej uchwale zarzucam:

istotne naruszenie prawa, mianowicie art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997 roku, Nr 78, poz. 483, zwanej dalej „Konstytucją”), art. 6 ust. 12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych, art. 6 ust. 8 ustawy z dnia 30 października 2002 roku o podatku leśnym, art. 6b ustawy z dnia 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym poprzez ustalenie w § 1 ust. 2 uchwały, iż inkaso podatków wymienionych w § 1 ust. 1 uchwały powierza się sołtysom z poszczególnych sołectw, podczas gdy treść powołanych wyżej przepisów ustaw podatkowych wskazuje na konieczność zindywidualizowania inkasentów bezpośrednio w uchwale, to jest wyznaczenia – określenia z imienia i nazwiska osoby fizycznej, aby nie budziło wątpliwości na kogo obowiązek ten został nałożony.

Na podstawie art. 147 § 1 ppsa wnoszę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

UZASADNIENIE

W dniu 23 lutego 2007 roku Rada Miejska w Maszewie podjęła uchwałę nr IV/27/07 w sprawie poboru podatków w drodze inkasa, określenia inkasentów oraz wysokości wynagrodzenia za inkaso.

Wyżej wskazana uchwała, w ocenie skarżącego, jest aktem prawa miejscowego; zawiera bowiem normy generalne i abstrakcyjne. Przez pryzmat nauki administracyjnoprawnej podkreśla się, iż charakter generalny posiadają normy, które określają adresata poprzez wskazanie jego cech, nie zaś poprzez wymienienie ich z imienia/nazwy. Zaś abstrakcyjny przymiot normy cechuje się tym, że dyspozycja normy i określająca postępowanie adresata ma zastosowanie w wielu, powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej skonkretyzowanej sytuacji. Judykatura wyraźnie wskazuje się, iż uchwała w sprawie poboru podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego w drodze inkasa jest aktem prawa miejscowego.

Kognicja sądów administracyjnych do badania aktów prawa miejscowego wynika bezpośrednio z art. 3 § 2 pkt 5 ppsa. Niezależnie jednak od tego, czy zaskarżona uchwała zostanie uznana za taki akt, to z pewnością będzie to akt podejmowany w sprawie z zakresu administracji publicznej, zatem kognicja do jego merytorycznego rozpoznania wynika z pkt 6 wyżej cytowanego przepisu.

Legitymacja prokuratora do wniesienia niniejszej skargi wynika z art. 8 § 1 ppsa i art. 53 § 3 ppsa. W tym miejscu należy jedynie zasygnalizować, że w dniu 1 czerwca 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 roku, poz. 935, zwana dalej „ustawą nowelizującą”), która w istotny sposób poszerzyła możliwość zaskarżania aktów normatywnych między innymi przez prokuratora. Niezależnie jednak od tego należy wskazać, że na gruncie przedmiotowej skargi zastosowanie znajdują przepisy ppsa w brzmieniu sprzed ustawy nowelizującej, bowiem zgodnie z jej art. 17 ust. 2 przepisy art. 52 i art. 53 ustawy zmienianej w art. 9 (czyli ppsa), w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, oraz przepisy ustaw zmienianych w art. 2, art. 6, art. 7 i art. 11, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się do aktów i czynności organów administracji publicznej dokonanych po dniu wejścia w życie

niniejszej ustawy. Skarżona uchwała została podjęta w 2007 r., zatem prokurator nie był ograniczony żadnym terminem (por. art. 53 § 3 ppsa w brzmieniu do 31.05.2017 r.).

Prokurator działa w interesie obywateli, tj. wtedy, jeśli według jego oceny wymaga tego ochrona praworządności lub praw człowieka i obywatela. W przedmiotowym postępowaniu takie przesłanki zaszyły; uchwała jako akt prawa miejscowego w znaczącym stopniu kształtuje prawa obywateli, z tego też względu zasadnym, jest, aby jego przepisy nie pozostawały w sprzeczności z normami powszechnie obowiązującymi, nadto niedopuszczalna jest sytuacja, w której w drodze aktu prawa miejscowego nałożono na mieszkańców gminy obowiązki finansowe.

Zaskarżona uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa. Jako podstawę prawną podjęcia powyższej uchwały Rada Miejska powołała, m.in. art. 6 ust. 12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych w zw. z art. 6b ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym oraz w zw. z art. 6 ust. 8 ustawy z dnia 30 października 2001 r. o podatku leśnym.

W § 1 ust. 1 ww. uchwały postanowiono, że zarządza się pobór podatków: rolnego, od nieruchomości, leśnego i od posiadania psów od osób fizycznych w drodze inkasa. Natomiast w § 1 ust. 2 uchwały stwierdzono, że inkaso podatków wymienionych w § 1 ust. 1 powierza się sołtysom z poszczególnych sołectw.

Uchwała Rady Miejskiej jest aktem prawa miejscowego, gdyż nie jest adresowana wyłącznie do inkasentów, którzy wykonują swoje obowiązki w odniesieniu do określonego terenu lecz stanowi wskazanie dla mieszkańców gminy do czyich rąk mają płacić podatki i kto ma obowiązek przyjmować te wpłaty. Zawiera zatem normy o charakterze ogólnym adresowane do osób trzecich i podlega regułom zawartym w ustawie z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. Nr 62, poz. 718).

Z treści art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy, m.in. podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat, lecz rada gminy może podejmować te uchwały tylko w granicach określonych w odrębnych ustawach.

W myśl art. 6 ust. 12 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych rada gminy może zarządzać pobór podatku od nieruchomości od osób fizycznych w drodze inkasa oraz wyznaczać inkasentów i określać wynagrodzenie. W art. 19 pkt 2 tej ustawy ustawodawca dał uprawnienie radzie gminy do możliwości zarządzania, w drodze uchwały, poboru opłat, o których mowa powyżej w drodze inkasa oraz określeniu inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso. Także art. 6b ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (j.t. Dz. U. z 2006 roku, Nr 136, poz. 969) oraz art. 6 ust. 8 ustawy z 30 października 2002 r. o podatku leśnym upoważniają rady gminy do określania inkasentów w drodze uchwał.

Podkreślić należy, że mimo, iż ustawodawca we wskazanych ustawach wykazał się niekonsekwencją terminologiczną i niejednolicie określił kompetencje rad gmin posługując się zamiennie pojęciami "wyznaczać" i "określać" inkasentów, to jednak zwroty te zawierają obowiązek precyzyjnego podania danych podmiotu mającego wykonywać obowiązki inkasenta tj. zindywidualizowania inkasenta. Obowiązek ten wynika z praw i obowiązków zarówno podatnika, jak też inkasenta, a także obowiązków ciężących na organie podatkowym. W szczególności okoliczność ta ma istotne znaczenie z punktu widzenia odpowiedzialności inkasenta całym majątkiem za pobrane a nieopłacone w terminie podatki, możliwości wydania przez organ podatkowy decyzji o odpowiedzialności podatkowej, ustanowienia hipoteki, a także obowiązku wyjawienia nieruchomości i praw majątkowych.

Wskazanie inkasenta powinno polegać na wyznaczeniu/określeniu osoby fizycznej z imienia i nazwiska, zaś w przypadku osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej na podaniu nazwy. Terminy "wyznaczać inkasentów" i "określać inkasentów" obligują radę gminy do zindywidualizowania inkasentów w uchwale, aby nie budziło wątpliwości, na kogo ten obowiązek został nałożony, a także, aby podatnik wiedział, kto jest uprawniony do pobrania od niego podatku. Bardzo istotną kwestią jest także wyraźne wskazanie w uchwale obszaru działania inkasenta, aby nie było wątpliwości, że inkasent dla obszaru jego sołectwa nie ma prawa poboru podatków na terenie innego sołectwa.

Powierzenie komuś stanowiska inkasenta musi poprzedzać zgoda danego podmiotu na przyjęcie łączących się z tym obowiązków. Jest rzeczą oczywistą, że

musi ona zostać wyrażona przed określeniem (wyznaczeniem) inkasenta, a nie dopiero na etapie zawarcia ze wskazaną osobą stosownej umowy. Źródłem nawiązywanego stosunku prawnego jest w tym wypadku uchwała organu stanowiącego gminy, a nie będąca jej następstwem, mająca czysto "techniczny" charakter, umowa z określoną – wyznaczoną na inkasenta osobą. Płyne z tego wniosek, że określenie czy też wyznaczenie inkasenta może dotyczyć jedynie wskazanej w sposób konkretny osoby. W razie zmiany na stanowisku sołtysa, obowiązki inkasenta przechodziłyby automatycznie na osobę przejmującą jego funkcje, co niewątpliwie naruszałoby zasadę uprzedniego uzyskania jej zgody. Podatnik ma prawo do tego, aby po zapoznaniu się z należycie ogłoszonym aktem prawa miejscowego wiedzieć, kto jest uprawniony do pobrania od niego podatku. Więż podatnik-inkasent wymaga także wyraźnego podania w uchwale obszaru działania inkasenta, aby nie było wątpliwości, że inkasent dla obszaru jednego sołectwa nie ma prawa poboru podatków na terenie innego. Z poglądem tym korespondują ustalenia poczynione w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 października 2001 r., sygn. akt SA/Rz 1622/01. Sąd podniósł w nim, że uchwała w sprawie zarządzenia poboru podatków w drodze inkasa, określenia inkasentów oraz wysokości wynagrodzenia za inkaso jest aktem prawa miejscowego zawierającym przepisy powszechnie obowiązujące na terenie gminy. Nie można w związku z tym przyjąć, że jest ona adresowana wyłącznie do osób wyznaczonych na inkasentów. Mieszkańcy gminy mają w takim razie prawo wiedzieć, kto jest umocowany do pobierania podatków. Konstrukcja unormowana przepisami powołanych ustaw sprawia zatem, iż określenie (wyznaczenie) inkasenta może nastąpić jedynie przez zastosowanie techniki wskazania konkretnego. Odrębną kwestią jest natomiast to, czy osoby fizyczne powołane do pełnienia tej funkcji zostaną wymienione w samej uchwale, według formuły zaleconej w skardze kasacyjnej, czy też w załączniku do uchwały. Według autora skargi kasacyjnej, prawidłowo zredagowane postanowienie uchwały rady gminy powinno brzmieć: "na inkasentów wyznacza się: dla obszaru sołectwa (nazwa sołectwa) – sołtysa tego sołectwa, (imię i nazwisko sołtysa oraz adres miejsca zamieszkania)".

Zdaniem Prokuratora zaskarżona uchwała nie spełnia wymogów wynikających z przytoczonych przepisów ustaw – „zgodnie z którym wyznaczenie czy określenie

inkasenta może dotyczyć jedynie wskazanej w sposób konkretny osoby przez podanie imienia i nazwiska podmiotu lub nazwy osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej” (*vide*: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego zawarty w wyroku z 11 stycznia 2008 r., sygn. II FKS 7526/06). „Wskazanie (określenie) inkasentów powinno mieć postać konkretnego określenia, odnoszącego się do zindywidualizowanego podmiotu (przez podanie imię i nazwiska w przypadku osoby fizycznej oraz przez podanie nazwy w przypadku osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej). Należyte wyznaczenie czy określenie inkasenta oznacza także obowiązek wyraźnego podania w uchwale rady gminy obszaru działania inkasenta, by nie było wątpliwości, że inkasent dla obszaru jednego sołectwa nie jest uprawniony do poboru podatków na terenie innego sołectwa” (*vide*: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 stycznia 2013 r. I SA/Go 1102/12).

Zgodnie z art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przepis ten wprost wskazują, że podstawą do wydania aktu prawa miejscowego może być tylko i wyłącznie wyraźne upoważnienie ustawowe, i taki akt prawny musi być zgodny z tym upoważnieniem, musi go wypełniać, nie może w żaden sposób regulować tego, co nie zostało tam wskazane. Jakikolwiek przekroczenie przez akt prawa miejscowego ustawowego upoważnienia skutkuje nieważnością całego aktu (lub jego poszczególnych części, w zależności od rangi uchybienia i ustalenia, czy bez konkretnego zapisu pozostała część może samodzielnie funkcjonować w obrocie prawnym).

Zaskarżona uchwała winna zostać uznana za nieważną i to niezależnie od tego, która koncepcja zostanie przyjęta.

Nie można tracić z pola widzenia faktu, że przedstawione wyżej naruszenia mają charakter istotny w rozumieniu art. 91 ust. 3 usg. O istotności konkretnych uchybień decyduje między innymi waga i rodzaj naruszonych przepisów. Przykładowo do takich uchybień zalicza się naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania

uchwał (*vide*: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 16 listopada 2017 r., sygn. II SA/Go 988/17, wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 października 2016 r., sygn. II GSK 1650/16). Zdaniem skarżącego nie ulega najmniejszej wątpliwości, iż liczne powtórzenia przepisów ustawy, ich modyfikacja jak też nie wypełnienie w całości delegacji ustawowej oraz nałożenie obowiązków fiskalnych stanowią istotne uchybienia w rozumieniu ww. przepisu.

Usunięcie samych tylko wadliwych zapisów będzie niemożliwie, bowiem bez nich zaskarżony akt będzie niepełny, straci swój sens. W ocenie skarżącego usunięcie tylko błędnych regulacji będzie powodowało wątpliwości co do zakresu obowiązywania tego aktu, zaś taka sytuacja jest niedopuszczalna (*vide*: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 marca 2017 r., sygn. II OSK 1805/15). Co więcej, nałożenie obowiązków fiskalnych na obywateli bez ustawowej podstawy prawnej winno skutkować nieważnością takiej uchwały (*vide*: wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 30 stycznia 2008 r., sygn. II SA/Ke 675/07).

Mając powyższe na względzie należy uznać, że niniejsza skarga jest konieczna i zasadna.


Asesor Prokuratury Rejonowej
Krzysztof Filipiak

Załączniki:

- odpisy skargi.