



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

Gorzów Wielkopolski, dnia 19 grudnia 2025 r.

Poz. 3185

UCHWAŁA NR 282/2025 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 19 grudnia 2025 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 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XIX/123/2025 Rady Miejskiej w Lubniewicach z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie opłaty miejscowej, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze stwierdza -

nieważność badanej uchwały z powodu istotnego naruszenia art. 17 ust. 5 oraz art. 19 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 2019 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2025 r. poz. 707).

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 27 listopada 2025 r. Rada Miejska w Lubniewicach podjęła uchwałę Nr XIX/123/2025 w sprawie opłaty miejscowej. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 27 listopada 2025 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Oceniając zgodność postanowień przedmiotowej uchwały z przepisami prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze ustaliło, co następuje.

Badana uchwała została podjęta na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 8 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 17 ust. 1, art. 19 pkt 1 lit. b), lit. c) i pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz art. 47 § 4a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa.

Uchwała Nr XIX/123/2025 Rady Miejskiej w Lubniewicach z dnia 27 listopada 2025 r. w sprawie opłaty miejscowej jest aktem prawa miejscowego, gdyż ma charakter generalny i abstrakcyjny oraz jest skierowana do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. Na podstawie art. 40 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o samorządzie gminnym – gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, ale tylko na podstawie upoważnień ustawowych.

Wyżej wymieniona uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego w dniu 2 grudnia 2025r. poz. 2929 i weszła w życie po upływie 14 dni, tj. 19 grudnia 2025 r.

Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o samorządzie gminnym – stwierdzenie przez organ nadzoru, że stanowiąca przedmiot postępowania uchwała lub zarządzenie narusza prawo, w konsekwencji może implikować orzeczeniem w całości lub w części jej nieważności bądź też wskazaniem nieistotnego naruszenia prawa. Przyjąć przy tym należy za ukształtowaną linię orzeczniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego, że do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego 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 (por. wyrok NSA z 3.12.1996 r. sygn. akt SA/Wr 949/96; wyrok NSA z 11.02.1998 r. sygn. Akt II SA/Wr 1459/97, Wyrok NSA z dnia 06.05.2016 r. sygn. II FSK 3219/15).

Postanowieniem § 1 uchwały Nr XIX/123/2025 podjętej w przedmiocie opłaty miejscowej na podstawie art. 17 ust 1 oraz art. 19 pkt 1 lit. b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, Rada Miejska w Lubniewicach wprowadziła opłatę miejscową w miejscowościach: Lubniewice, Glisno. Jednocześnie z postanowienia § 9 przedmiotowej uchwały wynika, że z dniem wejścia w życie niniejszej uchwały traci moc uchwała Nr XVII/150/2008 Rady Miejskiej w Lubniewicach z dnia 30 grudnia 2008r. w sprawie ustalenia miejscowości, w których pobierana jest opłata miejscowa.

Zgodnie z art. 17 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, Rada gminy ustala miejscowości odpowiadające warunkom określonym w przepisach wydanych na podstawie ust. 3 i 4, w których pobiera się opłatę miejscową. Uchylenie uchwały Nr XVII/150/2008 Rady Miejskiej w Lubniewicach z dnia 30 grudnia 2008r. w sprawie ustalenia miejscowości, w których pobierana jest opłata miejscowa spowodowało, że gmina Lubniewice została pozbawione możliwości ustalenia opłaty miejscowej we wskazanej w uchwale miejscowości.

Ponadto, zarówno z zapisów uchwały Rady Miejskiej w Lubniewicach Nr XIX/123/2025 z dnia 27 listopada 2025r. jak i z uchwały Nr XVII/150/2008 z dnia 30 grudnia 2008r. nie wynika, aby Rada Miejska ustaliła miejscowość Glisno jako miejscowość poboru opłaty miejscowej, która spełnia minimalne warunki klimatyczne, określone w przepisach wydanych na podstawie art. 17 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.

Stąd w ocenie Kolegium, wprowadzenie opłaty miejscowej w miejscowości Lubniewice i Glisno dokonane zostało z naruszeniem powołanego art. 17 ust. 5 cyt. ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Zapisy § 5 uchwały Nr XIX/123/2025 Rady Miejskiej w Lubniewicach stanowią, że *inkasentom opłaty miejscowej przysługuje wynagrodzenie w wysokości 15% zainkasowanych i terminowo odprowadzonych opłat*. Oceniając zgodność ww. postanowień § 5 w zakresie słów "i terminowo" przedmiotowej uchwały z przepisami prawa, Kolegium Izby stwierdziło, że naruszają one art. 19 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. Nie można uzależnić wypłaty wynagrodzenia z tytułu poboru opłaty miejscowej w drodze inkasa - od terminowego przekazania opłaty do urzędu gminy. Zasady odpowiedzialności za niewykonywanie lub nienależyte wykonywanie obowiązków przez inkasentów oraz zasady postępowania organu podatkowego regulują przepisy art. 30 § 2, § 3 oraz § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t. j. Dz. U. z 2025 r. poz. 111).

Zgodnie z art. 7 ustawy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wobec powyższego podstawa ich działania w realizacji zadań publicznych musi każdorazowo wynikać z normy prawa materialnego, upoważniającej organ publiczny do podjęcia konkretnego działania. Nie mogą zatem podejmować działań faktycznych ani prawnych, które nie znajdują umocowania w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, o czym stanowi art. 87 ustawy Konstytucja RP.

Samorząd terytorialny i jego organy działają na podstawie i w granicach prawa. Art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym stanowi, że do właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach. Na podstawie art. 40 ust. 1 tej ustawy gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy, ale tylko na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego. Przepisem ustawowym zawierającym upoważnienie dla rady gminy do zarządzania poboru opłaty od posiadania psów drodze inkasa oraz wyznaczenia inkasentów i określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso jest art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Postanowienia aktów prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza granicę kompetencji przysługujących organowi na podstawie przepisów ustawowych. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu, wynikającym z art. 7 Konstytucji RP, w myśl którego organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego. Na zagadnienia prawidłowej realizacji przez organ

stanowiący jednostki samorządu terytorialnego udzielonego w ustawie upoważnienia ustawowego zwraca uwagę orzecznictwo sądów administracyjnych. Wskazać w tym miejscu można wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 11 maja 2011 r., sygn. akt II Sa/Gd/244/11 (www.orzeczenia.nsa.gov.pl), w którym Sąd wskazał, że: „Podejmując akty prawa miejscowego w oparciu o normę ustawową organ stanowiący musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny między aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji, zaś normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Nie można też dokonywać wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wprowadzania kompetencji w drodze analogii”.

Mając na uwadze przedstawiony wyżej stan faktyczny i prawny sprawy, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze orzeka, jak w sentencji niniejszej uchwały.

Na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, służy Miastu prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, za pośrednictwem tutejszego Kolegium, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Ryszard Zajączkowski