



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 2 grudnia 2025 r.

Poz. 4415

Uchwała Nr 149/g329/P/25

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku
z dnia 27 listopada 2025 r.**

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 7), art. 25a oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) oraz art. 17 ust. 1, art. 19 pkt 1 lit. b i pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2025 r. poz. 707) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XX/265/2025 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 29 października 2025 r. w sprawie wprowadzenia opłaty miejscowej oraz określenia wysokości stawek opłaty miejscowej na terenie administracyjnym Gminy Władysławowo na 2026 rok

orzeka nieważność badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 31 października 2025 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XX/265/2025 Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 29 października 2025 r. w sprawie wprowadzenia opłaty miejscowej oraz określenia wysokości stawek opłaty miejscowej na terenie administracyjnym Gminy Władysławowo na 2026 rok, zaś w dniu 27 listopada 2025 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Badaną uchwałą, powołując się w podstawie prawnej m.in. na art. 17 ust. 1 i art. 19 pkt 1 lit. b i pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, Rada Miejska Władysławowa w treści § 2 ust. 1 postanowiła, że: *"Pobieranie opłaty miejscowej w drodze inkasa dokonują inkasenci. Inkasentami są: osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, prowadzące: hotele, ośrodki wypoczynkowe, pensjonaty, kwatery, wynajmujące domy letniskowe, campingi, pola namiotowe i inne obiekty o podobnym przeznaczeniu, które świadczą usługi w zakresie pobytu i zakwaterowania osób fizycznych przebywających na terenie Gminy Władysławowo dłużej niż dobę w celach wypoczynkowych, szkoleniowych lub turystycznych."*

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadą o charakterze istotnego naruszenia prawa.

W pierwszej kolejności, oceniając legalność podjęcia przez Radę Miejską Władysławowa uchwały Nr XX/265/2025 z dnia 29 października 2025 r. w sprawie wprowadzenia opłaty miejscowej oraz określenia wysokości stawek opłaty miejscowej na terenie administracyjnym Gminy Władysławowo na 2026 rok, Kolegium tut. Izby ustaliło, w wyniku przeprowadzonej rozmowy telefonicznej z przedstawicielem Urzędu Miejskiego we Władysławowie, że treść §

2 ust. 1 badanej uchwały obejmuje, wśród wyznaczonych inkasentów opłaty miejscowej, osoby będące równocześnie radnymi Rady Miejskiej Władysławowa oraz współmałżonków radnych, którzy zawiesili działalność gospodarczą.

Ponadto Kolegium tut. Izby ustaliło także, że do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku w dniu 3 listopada 2025 roku wpłynął wyciąg z protokołu Nr XX zwyczajnej sesji Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 29 października 2025 r., zawierający m. in. imienny wykaz głosowania na sesji wraz z wynikami głosowania dotyczącymi badanej uchwały. Z przedmiotowego wyciągu z protokołu sesji z dnia 29 października 2025 r., prezentującego wyniki głosowania, wynika jednoznacznie, że obecnych na sesji było 15 radnych. Natomiast za podjęciem badanej uchwały opowiedziało się 13 radnych Rady Miejskiej Władysławowa, nikt nie był przeciw, a 2 radnych nie oddało głosu. Z dodatkowych wyjaśnień uzyskanych od przedstawiciela Urzędu Miejskiego Władysławowa wynika, że 2 radnych, którzy nie oddali głosu, wyłączyło się z głosowania nad uchwałą, z uwagi na fakt podlegania wyłączeniu z mocy art. 25a ustawy o samorządzie gminnym.

W wyniku prowadzonego postępowania wyjaśniającego w dniu 5 listopada 2025 r. Prezes Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku pismem nr KI.0703.3.2025 wystąpiła do Przewodniczącego Rady Miejskiej Władysławowa o udzielenie informacji, czy wśród inkasentów opłaty miejscowej wyznaczonych postanowieniami § 2 ust. 1 uchwały wystąpiły osoby będące równocześnie radnymi Rady Miejskiej Władysławowa lub osoby będące małżonkami radnych, a także radni Rady Miejskiej Władysławowa bądź ich małżonkowie, którzy zawiesili działalność gospodarczą.

W dalszej kolejności Kolegium tut. Izby stwierdziło, że w złożonych w dniu 7 listopada 2025 r. pismem nr ZOK.0004.46.2025 wyjaśnieniach Przewodniczący Rady Miejskiej Władysławowa stwierdził, że wśród osób wyznaczonych wyżej zacytowanymi postanowieniami badanej uchwały dotyczącymi inkasentów opłaty miejscowej występują osoby będące współmałżonkami radnych Rady Miejskiej Władysławowa, którzy w momencie głosowania nad projektem przedmiotowej uchwały posiadali w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej status działalności zawieszony. Przewodniczący Rady Miejskiej Władysławowa w ww. piśmie imiennie wskazał 6 osób będących współmałżonkami radnych Rady Miejskiej Władysławowa, które na mocy badanej uchwały zostały wyznaczone na inkasentów opłaty miejscowej.

Podsumowując, z przesłanego przez Przewodniczącego Rady Miejskiej Władysławowa pisma i jego analizy oraz z ww. wyciągu z protokołu z sesji Rady Miejskiej Władysławowa z dnia 29 października 2025 r. wynika jednoznacznie, że spośród 15 radnych będących na sesji - w głosowaniu nad projektem badanej uchwały brało udział 13 radnych. Za przyjęciem projektu uchwały głosowało 13 radnych Rady Miejskiej Władysławowa, nikt nie był przeciw, a 2 radnych nie oddało głosu. Natomiast z ww. pisma Przewodniczącego Rady Miejskiej wynika, że wśród osób wyznaczonych na inkasentów opłaty miejscowej znajdują się osoby (6 osób) będące współmałżonkami radnych Rady Miejskiej Władysławowa, którzy brali udział w głosowaniu.

Mając zatem na uwadze ustalony stan faktyczny Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uznało, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem wskazanego poniżej przepisu ustawy o samorządzie gminnym.

W pierwszej kolejności, dokonując oceny przedmiotowego zagadnienia Kolegium tut. Izby wskazuje, że postanowienia art. 25a ustawy o samorządzie gminnym stanowią, iż radny nie może brać udziału w głosowaniu w radzie ani w komisji, jeżeli dotyczy ono jego interesu prawnego. Artykuł ten wprowadził zatem instytucję wyłączenia radnego od udziału w głosowaniu. Interes prawny to interes chroniony przepisami prawa, wypływający z przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego i przepisów prawa procesowego. Każdy z tych przepisów może bowiem kształtować uprawnienia i obowiązki jednostki. Pod pojęciem interesu prawnego należy rozumieć 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. Radny nie może więc brać udziału w głosowaniu w sprawach, które dotyczą jego osoby, z uwagi na to, że z mocy art. 25a ustawy o samorządzie gminnym podlega wyłączeniu.

W dalszej kolejności Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku dodatkowo podkreśla, że podziela ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych pojęcie interesu prawnego, o którym mowa w art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, które wskazuje na 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. Dla oceny spełnienia hipotezy ww. przepisu nie ma znaczenia kwestia ewentualnego naruszenia interesu prawnego radnego, gdyż wystarczającym jest to, że przedmiot głosowania go dotyczy. Nie ma też potrzeby analizowania kwestii wyników głosowania i rozważania, czy udział radnego miał, czy nie miał wpływu na ostateczny wynik i podjęcie uchwały. Omawiany przepis posługuje się kategorią stwierdzenia, co uzasadnia obiektywne rozumienie ujętego tamże interesu prawnego. Radny, którego interesu dotyczy uchwała, może bowiem nie tylko wpływać na jej treść przez głosowanie, ale także w wyniku podejmowania innych działań typu lobbystycznego [por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (zwanego dalej: NSA) z dnia 9 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 115/13, wyrok NSA z 5 listopada 2014 r., sygn. akt I SA/Gl 1069/14, wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Wr 1229/16; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 21 września 2015 r., sygn. akt I SA/ Gl 510/15; wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 125/13; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 czerwca 2017 r., sygn. akt I SA/Po 212/1].

W orzecznictwie sądowym dominuje pogląd, zgodnie z którym wobec kategorię treści art. 25a ustawy o samorządzie gminnym udział radnego w głosowaniu nad uchwałą dotyczącą jego interesu prawnego stanowi istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 115/13; wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2021 r., sygn. akt III FSK 3940/21; wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2018 r., sygn. akt II OSK 3086/18; wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2012 r., sygn. akt I OSK 2006/11; wyrok NSA z dnia 13 maja 2022 r., sygn. akt III OSK 1329/21).

Przepis art. 25a ustawy o samorządzie gminnym podlega ścisłej wykładni, ponieważ ustanawia zakaz określonego działania. Ex lege zakaz działania radnego obejmuje jedynie udział w głosowaniu (wyrok NSA z dnia 17 marca 2021 r., sygn. akt III OSK 60/21). Udział w głosowaniu radnego to prawna możliwość wyrażenia woli. Oddanie głosu przez radnego jest jego uprawnieniem, a nie obowiązkiem. W związku z tym członkowie rady mogą w każdej sprawie głosować nie tylko „za” lub „przeciw”, ale także mogą wyrazić swoją wolę przez „wstrzymanie się od głosu”.

W ocenie Kolegium tut. Izby udział w głosowaniu radnych podlegających wyłączeniu z mocy przepisu art. 25a ustawy o samorządzie gminnym stanowi istotne naruszenie prawa.

Nie powinno więc budzić wątpliwości, że interes prawny w omawianym kontekście dotyczy także sytuacji, w której podejmowana uchwała ustanawia radnych bądź ich współmałżonków inkasentami, którym przysługuje prawo do pobierania wynagrodzenia za inkaso. Uchwała dotyczy bowiem uprawnień i obowiązków radnych o charakterze majątkowym, związanych z uzyskiwaniem wynagrodzenia za pełnienie obowiązków inkasenta. Stanowisko to potwierdził NSA m.in. w wyroku z dnia 25 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 1865/09, w uzasadnieniu którego wskazał, że „głosowanie w sprawie wyboru przewodniczącego Rady Gminy dotyczy również interesu prawnego kandydata na to stanowisko o charakterze majątkowym”.

Podobne stanowisko w kwestii udziału radnych w głosowaniu nad przyjęciem uchwały, w której zostali wyznaczeni na inkasentów lub inkasentami zostali małżonkowie radnych zajęło także, przykładowo: Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Rzeszowie, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie czy Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

Ponadto Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku obejmując nadzorem i oceniając legalność podjęcia badanej uchwały przez Radę Miejską Władysławowa w kontekście wyznaczenia na inkasentów opłaty miejscowej osób będących współmałżonkami radnych Rady Miejskiej Władysławowa, którzy w momencie głosowania nad projektem przedmiotowej uchwały posiadali w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej status działalności zawieszony, stwierdza, co następuje.

W ocenie Kolegium tut. Izby analiza badanej uchwały w kwestionowanym zakresie wymaga także jednoznacznego podkreślenia, że jak wskazano w doktrynie [*G. Koziel (red.), Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz, wyd. 1, 2019*] - zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej jest określoną, prawnie unormowaną postacią czasowego "zaprzestania" przez przedsiębiorcę wykonywania tej działalności. Oznacza przerwanie wykonywania działalności gospodarczej na określony okres, w którym przedsiębiorca ma zarówno prawo, jak i obowiązek dokonywania pewnych czynności dotyczących tej działalności (*zob. M. Sieradzka, w: M. Sieradzka., M. Zdyb, Ustawa o swobodzie, kom. do art. 14a, Nb 3*). W literaturze przedmiotu podkreśla się również, że - okres zawieszenia jest czasem "przeestoju", swoistej przerwy w wykonywaniu działalności gospodarczej [*wstrzymania aktywności ekonomicznej przedsiębiorcy - A. Powalowski (red.), Leksykon, s. 346; M. Szydło, Zawieszenie wykonywania, s. 2-11; J. Nitkowska, Zawieszenie wykonywania, s. 7-10*]. Dodatkowo jak wynika z literatury w zakresie przedmiotowego zagadnienia - zawieszenie wykonywania działalności gospodarczej stanowi zastój w jej prowadzeniu wymuszony przez okoliczności uniemożliwiające jej prowadzenie. Przedsiębiorca i przedsiębiorstwo istnieją w okresie zawieszenia, ale działalność gospodarcza jest wstrzymana (*zob. M. A. Waligórski, Prawo przedsiębiorcy do zawieszania, s. 2 i n.*).

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku nie może także nie zauważyć, że istotny z punktu widzenia omawianego zagadnienia jest także pogląd wyrażony w wyroku Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 26 stycznia 2016 r. (*sygn. akt III AUa 1402/15*), w którym Sąd stwierdził że: *zawieszenie działalności gospodarczej nie jest czasowym jej zaprzestaniem, ale w istocie jej ograniczeniem. Ograniczenie czynności do dozwolonych w okresie zawieszenia nie oznacza zaprzestania wykonywania, choć w ograniczonym zakresie, podjętej działalności gospodarczej, gdyż są one właśnie przejawem jej "zorganizowania i ciągłości"*.

Ponadto Kolegium wskazuje, że zawieszenie działalności gospodarczej nie oznacza, że w okresie jej zawieszenia przedsiębiorca nie podejmuje żadnych działań związanych z wykonywaniem działalności gospodarczej. W orzecznictwie sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje się, że zawieszenie działalności gospodarczej nie jest równoznaczne z zaprzestaniem działalności, ale oznacza jej ograniczenie do czynności dozwolonych na podstawie ustawy (*por. wyr. SA w Łodzi z 26.2.2013 r., III AUa 1078/12, Legalis*).

Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy Prawo przedsiębiorców przedsiębiorca, pomimo zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej, może, a w określonych sytuacjach jest zobowiązany podejmować działania związane z:

- 1) zachowaniem lub zabezpieczeniem źródeł przychodów, w tym rozwiązywania zawartych wcześniej umów;
- 2) przyjmowaniem należności i regulowaniem zobowiązań powstałych przed datą zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej;
- 3) zbywaniem własnych środków trwałych i wyposażenia;
- 4) uczestniczeniem w postępowaniach sądowych, podatkowych i administracyjnych związanych z działalnością gospodarczą wykonywaną przed datą zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej;

- 5) wykonywaniem obowiązków nakazanych przepisami prawa;
- 6) osiąganiem przychodów finansowych, w tym także z działalności prowadzonej przed datą zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej;
- 7) podleganiem kontroli na zasadach przewidzianych dla przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą;
- 8) powołaniem albo odwołaniem zarządcy sukcesyjnego, o którym mowa w ustawie z 5.7.2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej.

Podejmowanie tych czynności nie stanowi naruszenia zakazu wykonywania działalności gospodarczej w okresie jej zawieszenia. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w orzecznictwie na gruncie art. 14 ust. 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wykonywanie wskazanych czynności jest nadal wykonywaniem, choć w ograniczonym zakresie, podjętej działalności gospodarczej oraz przejawem jej "zorganizowania i ciągłości" - tak jak wskazano w przytoczonym wyżej wyroku SA w Gdańsku z dnia 26 stycznia 2016 r. *sygn. akt III AUa 1402/15 (zob. M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, Prawo Przedsiębiorców. Komentarz, wyd. 1, 2019 - komentarz do art. 25 Prawo przedsiębiorców)*.

Zdaniem Kolegium tut. Izby powyższa analiza prowadzi do wniosku, że w sytuacji, gdy radny lub współmałżonek radnego, nawet w momencie czasowego zaprzestania wykonywania działalności gospodarczej, ma zostać inkasentem, czyli czerpać korzyści finansowe w związku z podjęciem uchwały, na mocy której powyższe osoby zostały wyznaczone na inkasentów - radny nie może głosować nad uchwałą, ponieważ dotyczy to jego interesu prawnego lub jest związane z jego osobistą sprawą, co skutkuje koniecznością wyłączenia się z głosowania. Dodatkowo podkreślenia wymaga fakt, że nawet jeśli działalność gospodarcza współmałżonka radnego jest zawieszona - radny nie może głosować nad uchwałą, bowiem ma on także wówczas osobisty, prawny interes w takiej decyzji. W ocenie Kolegium tut. Izby samo zawieszenie działalności gospodarczej nie jest wystarczające i nie czyni zadość obowiązkowi zaprzestania jej prowadzenia.

Zatem, mając na uwadze ustalony stan faktyczny oraz prawny, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku stwierdziło w badanej uchwale nieprawidłowość o charakterze istotnego naruszenia prawa polegającą na wyznaczeniu wyżej cytowanymi postanowieniami badanej uchwały inkasentów opłaty miejscowej będących jednocześnie współmałżonkami radnych Rady Miejskiej Władysławowa.

Podsumowując, zdaniem Kolegium tut. Izby, badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem wskazanych w niniejszej uchwale regulacji prawnych z uwagi na fakt udziału w głosowaniu radnych podlegających wyłączeniu z mocy prawa, co skutkuje koniecznością stwierdzenia jej nieważności. W konsekwencji organ nadzoru stwierdził, że badana uchwała nie spełnia warunków, o których mowa w przytoczonych przepisach, co implikuje konieczność stwierdzenia jej nieważności.

Mając powyższe na uwadze Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

