



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 22 czerwca 2026 r.

Poz. 2617

Uchwała Nr 072/g288/P/26

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku

z dnia 18 czerwca 2026 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 2026 r. poz. 662) 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 z późn. zm.) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XXIX.372.2026 Rady Gminy Ustka z dnia 28 maja 2026 r. zmieniającej Uchwałę Nr VII.101.2024 Rady Gminy Ustka z dnia 21 listopada 2024 r. w sprawie opłaty targowej

orzeka nieważność badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 1 czerwca 2026 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XXIX.372.2026 Rady Gminy Ustka z dnia 28 maja 2026 r. zmieniająca Uchwałę Nr VII.101.2024 Rady Gminy Ustka z dnia 21 listopada 2024 r. w sprawie opłaty targowej, natomiast w dniu 18 czerwca 2026 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Badaną uchwałą, powołując się w podstawie prawnej m.in. na art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, Rada Gminy Ustka dokonała zmiany uchwały w sprawie opłaty targowej, w szczególności w zakresie regulacji dotyczących inkasentów tej opłaty na terenie gminy.

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

W wyniku analizy przedmiotowej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku stwierdziło, że Rada Gminy Ustka dokonała zmiany uchwały nr VII.101.2024 Rady Gminy Ustka z dnia 21 listopada 2024 r. w sprawie opłaty targowej. Na mocy § 1 badanej uchwały Rada Gminy Ustka nadała nowe brzmienie § 2 ust. 3 uchwały nr VII.101.2024 Rady Gminy Ustka z dnia 21 listopada 2024 r. w sprawie opłaty targowej, dotyczącego wykazu inkasentów opłaty targowej na terenie Gminy Ustka.

Oceniając legalność podjęcia przez Radę Gminy Ustka uchwały nr XXIX.372.2026 z dnia 28 maja 2026 r. zmieniającej uchwałę w sprawie opłaty targowej, Kolegium tut. Izby ustaliło, że § 1 badanej uchwały obejmuje, wśród wyznaczonych inkasentów opłaty targowej, inkasenta będącego radnym Rady Gminy Ustka.

Jak wynika bowiem z dostarczonego do tut. Izby w dniu 10 czerwca 2026 r. pisma (znak FK.3132.3.2026.MR) z tożsamej daty, podczas sesji Rady Gminy Ustka w dniu 28 maja 2026 r. w głosowaniu nad uchwałą nr XXIX.372.2026 zmieniającą uchwałę w sprawie opłaty targowej wzięło udział 13 radnych. Wśród radnych znajdował się inkasent opłaty targowej.

Z wyciągu z głosowania Rady Gminy Ustka w dniu 28 maja 2026 r. nad badaną uchwałą wynika jednoznacznie, że podczas głosowania obecnych było 13 z 15 uprawnionych do głosowania radnych. Za podjęciem badanej uchwały wypowiedziało się 13 radnych Rady Gminy Ustka, nikt nie był przeciw i nikt nie wstrzymał się od głosowania.

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 art. 25 a ustawy o samorządzie gminnym.

W pierwszej kolejności, dokonując oceny przedmiotowego zagadnienia Kolegium tut. Izby wskazuje, że art. 25a ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że 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 wskazuje, że podziela ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych pojęcie interesu prawnego, o którym mowa w cytowanym przepisie, 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 kategorycznym stwierdzeniem, 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 kategorycznej 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” lub niewzięcie udziału w głosowaniu.

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

Mając zatem 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 ustaleniu prawa do wynagrodzenia za inkaso dla inkasenta, będącego radnym Rady Gminy Ustka, który wziął udział w głosowaniu nad tą uchwałą.

Podsumowując, zdaniem Kolegium tut. Izby, badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 25a ustawy o samorządzie gminnym z uwagi na fakt udziału w głosowaniu radnego podlegającego wyłączeniu z mocy ww. przepisu ustawy o samorządzie gminnym, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności badanej uchwały. W konsekwencji organ nadzoru stwierdził, że ww. uchwała nie spełnia warunków, o którym mowa w przytoczonym powyżej przepisie prawa, co powoduje 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