



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia środa, 4 lutego 2026 r.

Poz. 502

UCHWAŁA NR 0102-28/26

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 28 stycznia 2026 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XXI/155/2026 Rady Miejskiej w Młynarach z dnia 14 stycznia 2026 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XLV/324/2022 Rady Miejskiej w Młynarach z dnia 19 października 2022 roku w sprawie opłaty targowej

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.) uchwała, co następuje:

1. Stwierdza się nieważność § 1 pkt 1 uchwały Nr XXI/155/2026 Rady Miejskiej w Młynarach z dnia 14 stycznia 2026 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XLV/324/2022 Rady Miejskiej w Młynarach z dnia 19 października 2022 roku w sprawie opłaty targowej w części dot. ustalenia nowego brzmienia § 5 ust. 3 o treści „Dla inkasentów ustala się wynagrodzenie w wysokości 30% miesięcznie od zainkasowanej kwoty” uchwały Nr XLV/324/2022 Rady Miejskiej w Młynarach z dnia 19 października 2022 roku w sprawie opłaty targowej,

2. Stwierdza się nieważność § 3 uchwały Nr XXI/155/2026 Rady Miejskiej w Młynarach z dnia 14 stycznia 2026 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XLV/324/2022 Rady Miejskiej w Młynarach z dnia 19 października 2022 roku w sprawie opłaty targowej.

Uzasadnienie

W dniu 14 stycznia 2026 r. Rada Miejska w Młynarach podjęła uchwałę Nr XXI/155/2026 w sprawie zmiany uchwały Nr XLV/324/2022 Rady Miejskiej w Młynarach z dnia 19 października 2022 roku w sprawie opłaty targowej.

W dniu 15 stycznia 2026 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 20 stycznia 2026 r. zawiadomiono Miasto i Gminę Młynary, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 28 stycznia 2026 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Miasta i Gminy Młynary nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej.

Stosownie do art. 11 ust. 1 pkt 5 w/w ustawy w zakresie działalności nadzorczej właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek

samorządu terytorialnego w sprawach podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa.

Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, co następuje:

Stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, do wyłącznej kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach.

Stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 707) rada gminy może wprowadzić opłatę targową. Opłatę targową pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach, z zastrzeżeniem ust. 2b.

Przepisem rangi ustawowej zawierającym upoważnienie dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie opłaty targowej jest art. 19 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Stosownie do art. 19 pkt 1 lit. a w/w ustawy rada gminy, w drodze uchwały, określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłaty targowej. Ponadto w myśl art. 19 pkt 2 ustawy rada gminy może zarządzić pobór opłaty targowej w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso.

W § 1 uchwały Nr XXI/155/2026 Rady Miejskiej w Młynarach z dnia 14 stycznia 2026 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XLV/324/2022 Rady Miejskiej w Młynarach zapisano cyt.: „W uchwale Nr XLV/324/2022 Rady Miejskiej w Młynarach z dnia 19 października 2022 roku w sprawie opłaty targowej (Dz.Urz. Woj. Warm.-Mazur. z 2022 r. poz. 4431) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) § 5 ust. 2 i 3 otrzymuje brzmienie:
2. Inkasentem opłaty targowej jest Urząd Miasta i Gminy w Młynarach.
3. Dla inkasentów ustala się wynagrodzenie w wysokości 30% miesięcznie od zainkasowanej kwoty.”

Tak więc Rada Miejska w Młynarach wprowadzając zmiany w uchwale Nr XLV/324/2022 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie opłaty targowej, wyznaczyła na inkasenta opłaty targowej Urząd Miasta i Gminy w Młynarach i jednocześnie ustaliła wynagrodzenie za pobór opłaty targowej w wysokości 30 % miesięcznie od zainkasowanych kwot.

W myśl art. 31 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.), stosowanego do opłaty targowej na podstawie art. 2 § 1 pkt 3 tej ustawy, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, będące płatnikami lub inkasentami, są obowiązane wyznaczyć osoby, do których obowiązków należy obliczanie i pobieranie podatków oraz terminowe wpłacanie organowi podatkowemu pobranych kwot, a także zgłosić właściwemu miejscowo organowi podatkowemu imiona, nazwiska i adresy tych osób. Zgłoszenia należy dokonać w terminie wyznaczonym do dokonania pierwszej wpłaty, a w razie zmiany osoby wyznaczonej - w terminie 14 dni od dnia, w którym wyznaczono inną osobę.

Z przywołanego powyżej art. 31 ustawy Ordynacja podatkowa wynika, że w sytuacji gdy inkasentem będzie urząd gminy (lub inna samorządowa jednostka organizacyjna) brak jest podstaw prawnych do ustalania wynagrodzenia za inkaso dla urzędu. Kierownik jednostki będzie uprawniony do wyznaczenia osoby, która w imieniu inkasenta będzie pobierała opłatę oraz do określenia sposobu wynagradzania za te czynności, w tym do określenia wysokości wynagrodzenia.

Kolegium Izby wskazuje również, że ustalanie wynagrodzenia za inkaso, w razie wskazania jako inkasenta jednostki budżetowej (w danym przypadku Urzędu Miasta i Gminy w Młynarach), jest nieprawidłowe z uwagi na zapisy art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 1483), który stanowi, że jednostkami budżetowymi są takie jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Oznaczałoby to, że w sytuacji gdy inkasentem będzie Urząd Miasta i Gminy Młynary, to wynagrodzenie za inkaso stanowiłoby dochód budżetu Miasta i Gminy Młynary.

Biorąc pod uwagę przedstawiony powyżej stan faktyczny i stan prawny, Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Kolegium Izby stwierdziło również, iż w § 3 badanej uchwały Rada Miejska w Młynarach zawarła zapis cyt.: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko – Mazurskiego i obowiązuje od dnia 1 marca 2026 roku”.

Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1461) ogłaszanie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Stosownie do art. 4 ust. 1 i 2 tej ustawy akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem art. 4 ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Kolegium Izby stwierdza, że zapisy § 3 badanej uchwały zostały zredagowane w sposób wadliwy, ponieważ zawierają dwa, wzajemnie wykluczające się terminy, od kiedy uchwała i jej postanowienia zaczną obowiązywać. Pierwszy termin wskazuje, że uchwała i postanowienia w niej zawarte znajdą zastosowanie do zdarzeń powstałych po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym, podczas gdy drugi termin powoduje, iż postanowienia badanej uchwały będą wywoływać skutki prawne od dnia 1 marca 2026 r. Wprawdzie z przepisu § 51 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) wynika, iż możliwe jest wprowadzenie w podejmowanym akcie prawnym zapisu, że akt ten uzyskuje moc w innym dniu niż wchodzi w życie, to jednak takie redagowanie przepisów zostało krytycznie ocenione, zarówno przez Trybunał Konstytucyjny jak i Sąd Najwyższy. W wyroku z dnia 30 marca 1999 r. (sygn. akt: K 5/98) Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał, że akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej oraz nie może posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 24 maja 1996 r. (sygn. akt: I PZP 12/96, OSNAP 1997, nr 1, poz. 8) stwierdził, że: „...wejście w życie i uzyskanie mocy przez ustawę są (...) zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które „weszyły w życie” lub „uzyskały moc”. Ustawa nie może wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie – uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jej wejście „w życie”. Zasady dotyczące ustaw znajdują również zastosowanie do innych aktów normatywnych, w tym także do uchwał i zarządzeń jednostek samorządu terytorialnego.

W ocenie Kolegium Izby, zapisy § 3 badanej uchwały powodują, że w rzeczywistości nie wiadomo od kiedy uchwała ta ma wejść w życie, tj. od kiedy będzie wywoływać skutki prawne. Nie jest wiadome czy nastąpi to po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym, czy też dopiero od dnia 1 marca 2026 r.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów, prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (patrz: wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Wobec powyższego Kolegium Izby, stwierdzając istotne naruszenie przepisu art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, poprzez błędne określenie daty wejścia w życie aktu prawa miejscowego, co skutkuje brakiem informacji od kiedy akt ten będzie wywoływać skutki prawne, postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.

Prezes
Bogdan Gaber