



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 4 września 2024 r.

Poz. 7270

### UCHWAŁA NR 17/966/2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 28 sierpnia 2024 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 2023 r. poz. 1325) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

#### **stwierdza nieważność**

uchwały Nr IV/23/2024 Rady Gminy Wijewo z dnia 29 lipca 2024 r. w sprawie opłaty targowej, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 31 lipca 2024 r., Rada Gminy Wijewo powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 15 ust. 1, art. 19 pkt 1 lit. a) i pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zarządziła pobór opłaty targowej w drodze inkasa oraz wyznaczyła inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 28 sierpnia 2024 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Przepis art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że do wyłącznej kompetencji Rady Gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70, z późn. zm.), Rada Gminy może wprowadzić opłatę targową, którą pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach. Stosownie do przepisu art. 19 pkt 1 lit. f, Rada Gminy określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłat określonych w ustawie, z tym że stawka opłaty targowej nie może przekroczyć 1.096,39 zł dziennie. Natomiast przepis art. 19 pkt 2 stanowi, iż Rada Gminy może zarządzić pobór tej opłaty w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso.

Rada Gminy Wijewo skorzystała z możliwości wynikających z przywołanych powyżej przepisów prawa i przedmiotową uchwałą wprowadziła opłatę targową na terenie Gminy Wijewo (§ 1 uchwały), określiła dzienną stawkę tej opłaty uzależnioną od wielkości powierzchni, na której dokonywana jest sprzedaż (§ 2 uchwały) oraz zarządziła pobór opłaty targowej w drodze inkasa określając również zasady jej poboru (§ 3 uchwały), a także ustaliła imienny wykaz inkasentów wraz z określeniem sołectwa jako terenu działania inkasenta (§ 4 ust. 1 uchwały), wysokość wynagrodzenia za inkaso (§ 4 ust. 2 uchwały) i zasady odprowadzania pobranej przez inkasentów opłaty do budżetu Gminy (§ 4 ust. 3 uchwały).

Z imiennego wykazu inkasentów zawartego w § 4 ust. 1 lit. e) i g) uchwały wynika, że na inkasentów wyznaczone zostały między innymi osoby: p. Edward Nyczko (na terenie wsi Potrzebowo) oraz p. Cecylia Gąda (na terenie wsi Radomyśl), które jednocześnie są radnymi Rady Gminy Wijewo.

W złożonych w dniu 7 sierpnia 2024 r. wyjaśnieniach Jednostka potwierdziła, iż wyznaczeni badaną uchwałą na inkasentów opłaty targowej p. Cecylia Gada oraz p. Edward Nyczko są równocześnie radnymi Rady Gminy Wijewo.

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu Jednostka doręczyła wyciąg z protokołu z posiedzenia sesji Rady Gminy Wijewo, która odbyła się w dniu 29 lipca 2024 r. zawierający imienną listę głosowania na sesji. Z wyciągu protokołu prezentującego wyniki głosowania nad uchwałą w sprawie opłaty targowej zarządzającej między innymi pobór przedmiotowej opłaty na terenie Gminy w drodze inkasa, wyznaczającej inkasentów oraz ustalającej wysokość wynagrodzenia za inkaso wynika, że ww. radni uczestniczyli w sesji Rady Gminy Wijewo w dniu 29 lipca 2024 r. i brali udział w głosowaniu nad badaną uchwałą – oddali głos „za” przyjęciem uchwały. Z protokołu wynika, że w głosowaniu nad przedmiotową uchwałą brało udział 13 radnych (2 radnych nieobecnych), za podjęciem uchwały wypowiedziało się 13 radnych, nikt nie był przeciw, nikt nie wstrzymał się od głosowania.

Kolegium 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.

Kolegium Izby 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 NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r. sygn. akt I OSK 115/13, wyrok NSA z 5 listopada 2014 r. sygn. akt I SA/GI 1069/14, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 maja 2016 r., sygn. akt II SA/Wr 1229/16; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 21 września 2015 r., sygn. akt I SA/GI 510/15; wyrok NSA z dnia 9 kwietnia 2013 r., sygn. akt I OSK 125/13; wyrok WSA 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 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 Izby, udział w głosowaniu radnego podlegającego 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 radnego inkasentem, któremu przysługuje prawo do pobierania wynagrodzenia za inkaso. Uchwała dotyczy bowiem uprawnień i obowiązków radnego o charakterze majątkowym, związanych z uzyskiwaniem wynagrodzenia za pełnienie obowiązków inkasenta. Stanowisko to potwierdził Naczelny Sąd Administracyjny 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".

Zatem przy podejmowaniu przez Radę Gminy Wijewo przedmiotowej uchwały naruszony został przepis art. 25a ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie z art. 91 ustawy o samorządzie gminnym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna (ust. 1).

Za stwierdzeniem nieważności badanej uchwały przemawia to, że sposób jej uchwalenia pozostawał w wyraźnej sprzeczności z art. 25a ustawy o samorządzie gminnym. Skoro – jak wykazano – w głosowaniu brali udział radny p. Edward Nyczko oraz radna p. Cecylia Gada – osoby podlegające wyłączeniu na podstawie art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, to uchwałę podjęto z istotnym naruszeniem prawa, czego konsekwencją jest stwierdzenie jej nieważności.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Poznaniu  
/-/ Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.