



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 31 grudnia 2025 r.

Poz. 9928

UCHWAŁA NR 24.1329.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 17 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) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XVI/135/2025 Rady Gminy Ryczywół z dnia 28 listopada 2025 r. w sprawie ustalenia dziennej stawki opłaty targowej i sposobu jej poboru, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 3 grudnia 2025 r. Rada Gminy Ryczywół powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 15 ust. 1 i art. 19 pkt 1 lit. a i pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, wprowadziła opłatę targową na terenie Gminy Ryczywół, ustaliła stawkę opłaty targowej, zarządziła pobór opłaty targowej w drodze inkasa oraz ustaliła 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 badanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 17 grudnia 2025 r. oraz na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym wezwała do przedłożenia informacji i dokumentów w sprawie.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią oraz przedłożonymi dokumentami (imienna lista z głosowania nad uchwałą), 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. Przepisami rangi ustawowej zawierającymi upoważnienie dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie opłaty targowej są art. 15 i art. 19 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 707).

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych 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.

W myśl przepisu art. 19 pkt 1 ustawy radzie gminy przysługuje prawo określenia zasad ustalania i poboru oraz terminu płatności i wysokości stawek m.in. opłaty targowej. Na podstawie przepisu art. 19 pkt 2 ustawy radzie gminy przysługuje m.in. prawo określenia inkasentów tej opłaty i wysokości wynagrodzenia za inkaso.

Rada Gminy Ryczywół skorzystała z możliwości wynikających z przywołanych powyżej przepisów prawa i przedmiotową uchwałą wprowadziła opłatę targową na terenie Gminy Ryczywół oraz ustaliła jej wysokość (§ 1 uchwały), zarządziła pobór opłaty targowej w drodze inkasa i ustaliła termin płatności (§ 2 uchwały), ustaliła wykaz inkasentów (§ 3 uchwały, załącznik do uchwały), a także ustaliła wysokość wynagrodzenia za inkaso (§ 4 uchwały).

W załączniku do uchwały został załączony imienny wykaz inkasentów opłaty targowej z podziałem na poszczególne sołectwa. W uzasadnieniu do uchwały wskazano, iż *Na terenie Gminy Ryczywół inkasentami opłaty targowej, poza Ryczywołem, są sołtysi poszczególnych sołectw, a w Ryczywole pracownicy Urzędu Gminy.*

Z przedłożonych tutejszej Izbie, na jej wezwanie, dokumentów wynika, że p. Leszek Malmur - wyznaczony na inkasenta sołectwa Tłukawy, p. Tomasz Jencyk - wyznaczony na inkasenta sołectwa Radom oraz p. Grażyna Wendlandt - wyznaczona na inkasenta sołectwa Wiardunki są radnymi Rady Gminy Ryczywół. Z dokumentów zamieszczonych w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Ryczywół (m.in. imiennej listy radnych biorących udział w głosowaniu nad badaną uchwałą oraz „Wyciągu z protokołu nr XVI” z XVI sesji Rady Gminy Ryczywół z dnia 28 listopada 2025 r.) wynika, że wymienieni radni, którzy zostali wyznaczeni na inkasenta opłaty targowej byli obecni na sesji w dniu 28 listopada 2025 r. i oddali głos za podjęciem przedmiotowej uchwały. Ustawowy skład rady to 15 radnych, na sesji obecnych było 14 radnych, za przyjęciem uchwały głosowało 14 radnych.

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.

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. 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.

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/Gl 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/Gl 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 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 Izby, udział w głosowaniu radnych podlegających wyłączeniu z mocy przepisu art. 25a ustawy o samorządzie gminnym będzie zawsze stanowił istotne naruszenie prawa. Nie powinno 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 ISK 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 Ryczywół przedmiotowej uchwały naruszony został przepis art. 25a ustawy o samorządzie gminnym.

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

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 radni – osoby podlegające wyłączeniu na podstawie art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, to uchwałę podjęto z istotnym naruszeniem prawa, czego konsekwencją jest stwierdzenie jej nieważności.

Ponadto z uzasadnienia do uchwały wynika, że na inkasentów opłaty targowej dla sołectwa Ryczywół zostali wyznaczeni imiennie pracownicy Urzędu Gminy.

Kolegium Izby wskazuje, iż zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111, z późn. zm.) inkasentem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, obowiązana do pobrania od płatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu.

W myśl przepisu art. 31 ustawy Ordynacja podatkowa, 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.

Nie jest zatem kompetencją Rady wyznaczanie osób, które w imieniu inkasenta, będącego osobą prawną lub jednostką organizacyjną, będą dokonywały poboru opłaty targowej. Do kompetencji rady należy to, o czym stanowi art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, tj. wyznaczenie inkasenta, którym w tym przypadku, jak wynika z treści uzasadnienia jest Urząd Gminy w Ryczywole. Natomiast zgodnie z przytoczonym art. 31 Ordynacji podatkowej, to na kierowniku Urzędu (Wójcie Gminy) ciąży obowiązek wyznaczenia osób, które będą dokonywały poboru opłaty targowej. Określenia w uchwale osób z imienia i nazwiska, rada gminy dokonuje w sytuacji, gdy funkcje poboru opłaty targowej powierzyła osobom fizycznym. W przypadku zaś, gdy inkasentem jest osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, obowiązek wyznaczenia osób do poboru opłaty targowej spoczywa na kierownikach tych podmiotów.

W § 4 badanej uchwały Rada Gminy Ryczywół postanowiła, iż *Ustala się wynagrodzenie dla inkasentów niebędących pracownikami Urzędu Gminy w Ryczywole, którzy wykonują pobór opłaty targowej w ramach obowiązków pracowniczych w ich godzinach pracy w wysokości 10% zainkasowanych opłat.* Kolegium Izby wskazuje, iż zgodnie z art. 19 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, rada gminy może zarządzić pobór opłaty targowej w drodze inkasa, określić inkasentów tej opłaty oraz wysokość wynagrodzenia za inkaso. Zatem Rada Gminy Ryczywół wypełniając dyspozycję wynikającą z ww. przepisu winna ograniczyć się do określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso bez ustalania dodatkowych warunków związanych z jego wypłatą.

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.