



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 7 kwietnia 2025 r.

Poz. 3210

**UCHWAŁA NR 6/427/2025**

**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU**

z dnia 26 marca 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 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

### **stwierdza nieważność**

uchwały Nr XII/132/2025 Rady Miasta i Gminy Wysoka z dnia 25 lutego 2025 r. w sprawie wprowadzenia opłaty targowej oraz sposobu jej poboru, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

### **Uzasadnienie**

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 4 marca 2025 r. Rada Miasta i Gminy Wysoka powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 19 pkt 1) lit. a) i pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, wprowadziła na terenie Miasta i Gminy Wysoka opłatę targową, określiła termin płatności opłaty targowej oraz stawki tej opłaty, a także zarządziła pobór opłaty targowej w drodze inkasa, wyznaczyła inkasenta opłaty targowej, określiła termin płatności dla inkasenta oraz wysokość wynagrodzenia za inkaso oraz wprowadziła zwolnienia od opłaty.

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 26 marca 2025 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. 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 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych rada gminy, w drodze uchwały, określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłaty targowej, z tym że stawka opłaty targowej nie może przekroczyć 1.126,00 zł dziennie (por. pkt 3 tiret pierwsze obwieszczenia

Ministra Finansów z dnia 25 lipca 2024 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2025; M.P. z 2024 r. poz. 716). 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.

Korzystając z upoważnienia wynikającego ze wskazanych wyżej przepisów Rada Miasta i Gminy Wysoka w dniu 25 lutego 2025 r. podjęła uchwałę Nr XII/132/2025 w sprawie wprowadzenia opłaty targowej oraz sposobu jej poboru.

Z imiennego wykazu inkasentów zawartego w § 6 ust. 1 pkt 10) uchwały wynika, że na inkasenta wyznaczony został: p. Bogusław Turkowiak (na terenie sołectwa Tłukomy), który jednocześnie jest radnym Rady Miasta i Gminy Wysoka.

W złożonych w dniu 25 marca 2025 r. wyjaśnieniach Burmistrz Miasta i Gminy Wysoka potwierdził, iż wyznaczony badaną uchwałą na inkasenta opłaty targowej p. Bogusław Turkowiak jest równocześnie radnym Rady Miasta i Gminy Wysoka.

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu Jednostka doręczyła wyciąg z protokołu z posiedzenia sesji Rady Miasta i Gminy Wysoka, która odbyła się w dniu 25 lutego 2025 r. zawierający imienną listę głosowania na sesji. Z wyciągu protokołu prezentującego wyniki głosowania nad uchwałą w sprawie wprowadzenia opłaty targowej oraz sposobu jej poboru ww. radny uczestniczył w sesji Rady Miasta i Gminy Wysoka w dniu 25 lutego 2025 r. i brał udział w głosowaniu nad badaną uchwałą – oddał 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/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 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 Miasta i Gminy Wysoka 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. Bogusław Turkowiak - osoba podlegająca wyłączeniu na podstawie art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, to uchwałę podjęto z istotnym naruszeniem prawa, czego konsekwencją jest stwierdzenie jej nieważności.

Ponadto Kolegium Izby zwraca uwagę, że w § 7 badanej uchwały Rada Miasta i Gminy Wysoka postanowiła: „Zwalnia się z opłaty targowej sprzedaży towarów prowadzoną na wszelkich terenach Miasta i Gminy Wysoka podczas imprez okolicznościowych, festynów i kiermaszów organizowanych lub współorganizowanych przez miasto i gminę Wysoka i jednostki organizacyjne jej podległe, organizacje społeczne lub parafie”.

Kolegium Izby dokonało analizy treści zwolnienia zawartego w § 7 uchwały przy uwzględnieniu zakresu upoważnienia organu stanowiącego wynikającego z art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, który uprawnia radę gminy do wprowadzania „*innych niż wymienione w ustawie zwolnień przedmiotowych od opłat lokalnych*”.

Biorąc pod uwagę powyższe organ nadzoru wskazuje, że przewidziane w badanej uchwale w § 7 zwolnienie z opłaty targowej posiada cechy zwolnienia podmiotowo-przedmiotowego, bowiem nie odnosi się wyłącznie do przedmiotu opodatkowania. Wskazuje natomiast, że ze zwolnienia korzystać będą osoby dokonujące sprzedaży „podczas imprez okolicznościowych, festynów i kiermaszów organizowanych lub współorganizowanych przez miasto i gminę Wysoka i jednostki organizacyjne jej podległe, organizacje społeczne lub parafie”. Sprzedaż dokonywana zatem podczas imprez organizowanych przez inne podmioty będzie objęta opłatą targową na zasadach ogólnych. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowo-administracyjnym, w tym w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 23 września 2019 r. (sygn. akt I SA/Gd 1058/19), w którym Sąd uznał, że: „*użyte w art. 19 pkt 3 u.p.o.l. sformułowanie "inne niż wymienione w ustawie zwolnienia przedmiotowe" przesądza o tym, że zwolnienie może dotyczyć tylko i wyłącznie przedmiotu opodatkowania. Zatem upoważnienie to może dotyczyć tylko i wyłącznie przedmiotu objętego opłatą, a więc sprzedaży, bez możliwości identyfikacji konkretnego podatnika. Ustalone w przedmiotowej uchwale zwolnienie z opłaty targowej, sprzedaży dokonywanej podczas imprez organizowanych lub współorganizowanych przez Gminę ma charakter podmiotowo – przedmiotowy, gdyż ustalając zwolnienie z opłaty targowej wyróżniono organizatora imprez, jakim jest Gmina, podczas gdy przy sprzedaży dokonywanej w podobnych okolicznościach, organizowanej przez inne podmioty, dokonujący sprzedaży byłoby zobligowani do uiszczenia opłaty targowej*”.

Wobec powyższego Kolegium stwierdza, że zwolnienie zawarte w § 7 uchwały zostało ustalone z istotnym naruszeniem art. 19 pkt 3 w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby  
Obrachunkowej w Poznaniu  
Grażyna Wróblewska  
/-/ z up. Aldona Pruska

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.