



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 31 marca 2026 r.

Poz. 2614

UCHWAŁA NR 7.345.2026

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 25 marca 2026 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, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXII/184/26 Rady Miejskiej Pniewy z dnia 5 marca 2026 r. w sprawie poboru w drodze inkasa podatku od nieruchomości, podatku leśnego i podatku rolnego od osób fizycznych, z powodu naruszenia art. 25a ustawy o samorządzie gminnym.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XXII/184/26 z dnia 5 marca 2026 r., doręczoną tut. Izbie w dniu 9 marca 2026 r., Rada Miejska Pniewy, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, art. 6 ust. 12 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, art. 6 ust. 8 ustawy o podatku leśnym, art. 6b ustawy o podatku rolnym oraz art. 28 § 4 i art. 47 § 4a ustawy Ordynacja podatkowa, zarządziła na terenie Gminy Pniewy pobór podatków: rolnego, leśnego i od nieruchomości, należnych od osób fizycznych, w drodze inkasa, wyznaczyła inkasentów tych podatków, określiła wysokość wynagrodzenia za inkaso oraz termin płatności dla inkasentów.

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 25 marca 2026 r.

Jednocześnie, działając na podstawie art. 88 ustawy o samorządzie gminnym, tut. Izba wezwała do udzielenia informacji:

– czy w głosowaniu nad badaną uchwałą brali udział radni Rady Miejskiej Pniewy, którzy wyznaczeni zostali na inkasentów, tj.: Pan Kamil Pogorzeleczyk oraz Pan Jacek Piechocki;

– czy lub jaki stosunek prawny zachodzi pomiędzy radnym Panem Maciejem Ratajczakiem a wyznaczoną na inkasenta Panią Aliną Ratajczak oraz czy radny Pan Maciej Ratajczak brał udział w głosowaniu nad badaną uchwałą,

a także do przedłożenia wyciągu z protokołu z obrad Rady Miejskiej Pniewy na sesji w dniu 5 marca 2026 r., w części dotyczącej procedowania nad tą uchwałą.

W wyjaśnieniach z dnia 18 marca 2026 r. (pismo znak: BOA. 0008.1.2026) Zastępca Burmistrza Gminy Pniewy wskazał: "W odpowiedzi na pismo z dnia 12 marca 2026 r., znak: WA.4003.144.5.3.2026, działając

jako organ wykonawczy gminy, niniejszym przedstawiam stosowne wyjaśnienia w zakresie stosunku prawnego pomiędzy radnym a osobą wyznaczoną na inkasenta.

Uprzejmie informuję, iż wskazane osoby pozostają w związku małżeńskim, co oznacza, że pomiędzy nimi zachodzi stosunek prawny o charakterze rodzinnoprawnym, wynikający z przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Jednocześnie, mając na uwadze konieczność zapewnienia pełnej transparentności procedur podejmowania rozstrzygnięć przez Radę Miejską, przedkładałam w załączeniu:

– wyciąg z protokołu XXII sesji Rady Miejskiej z dnia 5 marca 2026 r.,

– raport z głosowań, który w sposób szczegółowy odzwierciedla przebieg głosowania, w tym wskazuje imiennie radnych oraz sposób oddania przez nich głosów nad przedmiotową uchwałą.

Przedłożone dokumenty pozwalają na kompleksową ocenę okoliczności towarzyszących podejmowaniu przedmiotowej uchwały."

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w dniu 25 marca 2026 r. Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią, a także wyjaśnieniami Zastępcy Burmistrza Gminy Pniewy i przedłożonymi wraz z nimi dokumentami (tj. wyciągiem z protokołu XXII sesji Rady Miejskiej Pniewy odbytej w dniu 5 marca 2026 r. oraz raportem z głosowań na sesji), 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. 6 ust. 12 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 707), art. 6b ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1344) i art. 6 ust. 8 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 176) oraz stosownie do art. 28 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111, z późn. zm.), rada gminy może zarządzić pobór podatku od nieruchomości od osób fizycznych, podatku rolnego od osób fizycznych i podatku leśnego od osób fizycznych w drodze inkasa, wyznaczać inkasentów ww. podatków i określać wynagrodzenie za inkaso. Ponadto w myśl art. 47 § 4a ustawy Ordynacja podatkowa organ stanowiący właściwej jednostki samorządu terytorialnego może wyznaczyć termin płatności dla inkasentów późniejszy niż termin określony w tym przepisie, tj. późniejszy niż dzień następujący po ostatnim dniu, w którym, zgodnie z przepisami prawa podatkowego, wpłata podatku powinna nastąpić.

Rada Miejska Pniewy skorzystała z możliwości wynikających z przywołanych powyżej przepisów prawa i badaną uchwałą zarządziła na terenie Gminy Pniewy pobór podatków: rolnego, leśnego i od nieruchomości, należnych od osób fizycznych, w drodze inkasa (§ 1 uchwały), wyznaczyła inkasentów wymienionych podatków (§ 2 ust. 1 uchwały), ustaliła wysokość wynagrodzenia za inkaso (§ 2 ust. 2 uchwały) oraz określiła termin płatności pobranych podatków dla inkasentów (§ 2 ust. 3 uchwały).

Kolegium Izby stwierdziło, że w § 2 ust. 1 uchwały na inkasentów wyznaczeni zostali m.in. Pan Kamil Pogorzelszyk - na terenie Sołectwa Dęborzyce (pkt 4) oraz Pan Jacek Piechocki - na terenie Sołectwa Lubosina (pkt 12). Osoby te pełnią funkcję radnych Rady Miejskiej Pniewy. Z przekazanych przez Zastępcę Burmistrza Gminy Pniewy dokumentów wynika, że wymienieni radni uczestniczyli w XXII sesji Rady Miejskiej Pniewy odbytej w dniu 5 marca 2026 r., brali udział w głosowaniu nad badaną uchwałą i głosowali za jej podjęciem.

Ponadto w głosowaniu nad badaną uchwałą brał udział radny Pan Maciej Ratajczak (radny oddał głos za podjęciem uchwały). W złożonych na wezwanie tut. Izby wyjaśnieniach Zastępcy Burmistrza Gminy Pniewy poinformował, że wymieniony radny jest małżonkiem Pani Aliny Ratajczak, wyznaczonej na inkasenta na terenie Sołectwa Podpniewki (§ 2 ust. 1 pkt 16 uchwały).

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 wprowadza 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 rozumienie pojęcia "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 dnia 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 (por. 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 13 maja 2022 r., sygn. akt III OSK 1329/21, a także A. Szewc, Komentarz do art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, Lex/el. 2012, teza 3).

Jednocześnie 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".

Unormowanie zawarte w przepisie art. 25a ustawy o samorządzie gminnym i zakaz tam ustanowiony będzie dotyczył wszystkich sytuacji, gdy radny w procesie głosowania, uwzględniając przedmiot i skutki podejmowanej uchwały, nie będzie mógł realizować zasady kierowania się dobrem wspólnoty, z uwagi na występujący w sprawie tzw. element osobistego zainteresowania. Chodzi więc o niedopuszczenie do takiej sytuacji, by radny jako członek rady gminy decydował w kwestii dotyczącej jego indywidualnych korzyści i potrzeb.

Nie powinno zatem budzić wątpliwości, że interes prawny w omawianym kontekście dotyczy 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".

Element osobistego zainteresowania wystąpi niewątpliwie także w przypadku wyboru na inkasenta małżonka radnego, wraz z ustanowieniem z tego tytułu wynagrodzenia. Więż osobista i majątkowa między małżonkami, prowadzenie wspólnego gospodarstwa domowego, z reguły występowanie wspólności majątkowej, powodują, że niewątpliwie występuje konflikt interesów pomiędzy interesem wspólnoty a interesem radnego i jego rodziny. Uchwała dotyczy bowiem bezpośrednio uprawnień i obowiązków radnego o charakterze majątkowym, związanych z uzyskiwaniem wynagrodzenia za pełnienie obowiązków inkasenta, które de facto zasilają budżet domowy radnego (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 6 lutego 2020 r., sygn. akt I SA/Kr 1251/19).

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 podlegający wyłączeniu na podstawie art. 25a ustawy o samorządzie gminnym, to uznać należy, że uchwałę podjęto z istotnym naruszeniem prawa, czego konsekwencją jest stwierdzenie jej nieważności.

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.