



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 5 sierpnia 2024 r.

Poz. 6821

### UCHWAŁA NR 15/827/2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 24 lipca 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 Miejskiej w Grodzisku Wielkopolskim z dnia 27 czerwca 2024 r. w sprawie opłaty od posiadania psów, z powodu naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Przedmiotowa uchwała doręczona została tutejszej Izbie w dniu 1 lipca 2024 r., Rada Miejska w Grodzisku Wielkopolskim powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 18a ust. 1 i art. 19 pkt 1 lit.f i pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, wprowadziła opłatę od posiadania psów na terenie Gminy Grodzisk Wielkopolski oraz zarządziła pobór tej opłaty na terenie wsi (sołectwa) 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 24 lipca 2024 r.

Rozpatrując sprawę uchwały na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią oraz przedłożonymi dokumentami (protokół Nr IV/2024 z posiedzenia IV sesji Rady Miejskiej w Grodzisku Wielkopolskim, która odbyła się w dniu 27 czerwca 2024 r.) 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. 18a 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 od posiadania psów, którą pobiera się od osób fizycznych posiadających psy. 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 od posiadania psów nie może przekroczyć 173,57 zł rocznie od jednego psa. Natomiast przepis art. 19 pkt 2 stanowi, iż rada gminy może zarządzić pobór tych opłat w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso.

Rada Miejska w Grodzisku Wielkopolskim skorzystała z możliwości wynikających z przywołanych powyżej przepisów prawa i przedmiotową uchwałą wprowadziła opłatę od posiadania psów na terenie Gminy Grodzisk Wielkopolski i określiła roczną stawkę tej opłaty (§ 1 uchwały), określiła zasady ustalania

oraz terminy płatności opłaty (§ 2 uchwały) oraz określiła zasady poboru opłaty (§ 3 uchwały) zarządzając pobór opłaty od posiadania psów na terenie wsi w drodze inkasa (§ 3 ust. 2), a także ustalając imienny wykaz inkasentów wraz z określeniem sołectwa jako terenu działania inkasenta (§ 3 ust. 3 uchwały) i wysokość wynagrodzenia za inkaso (§ 3 ust. 4 uchwały).

Z imiennego wykazu inkasentów zawartego w § 3 ust. 3 pkt 13 uchwały wynika, że na inkasenta wyznaczona została między innymi p. Katarzyna Lusina (na terenie sołectwa Słocin), która jednocześnie jest radną Rady Miejskiej w Grodzisku Wielkopolskim.

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu Jednostka doręczyła protokół Nr IV/2024 z posiedzenia IV Sesji Rady Miejskiej w Grodzisku Wielkopolskim, która odbyła się w dniu 27 czerwca 2024 r. zawierający imienną listę głosowania na sesji.

Z protokołu sesji Rady Miejskiej w Grodzisku Wielkopolskim, która odbyła się w dniu 27 czerwca 2024 r. prezentującego wyniki głosowania nad uchwałą w sprawie opłaty od posiadania psów zarządzającej między innymi pobór przedmiotowej opłaty na terenie wsi w drodze inkasa, wyznaczającej inkasentów oraz ustalającej wysokość wynagrodzenia za inkaso wynika, że ww. radna uczestniczyła w sesji Rady Miejskiej w Grodzisku Wielkopolskim w dniu 27 czerwca 2024 r. i brała udział w głosowaniu nad badaną uchwałą – oddała głos „za” przyjęciem uchwały. Z protokołu wynika, że w głosowaniu nad przedmiotową uchwałą brało udział 14 radnych (1 radny nieobecny), za podjęciem uchwały opowiedziało się 14 radnych, przeciw „0”, wstrzymało się od głosowania „0”, brak głosu „0”.

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 będzie zawsze stanowił 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 Miejską w Grodzisku Wielkopolskim 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), przy czym w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (ust. 4).

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 brała udział radna p. Katarzyna Lusina – osoba podlegająca 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.