



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153 ze zm.)

stwierdzam nieważność

§ 1. uchwały Nr XXIII/169/2026 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 25 lutego 2026 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia Programu „Bolesławiecka Karta Mieszkańca” w zakresie nowego brzmienia: § 4 ust. 1 pkt 1 we fragmencie: „lub podatek rolny z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego”, § 4 ust. 1 pkt 3 we fragmencie „oraz” i § 4 ust. 1 pkt 4 uchwały zmienianej.

Uzasadnienie

Rada Miasta Bolesławiec na sesji w dniu 25 lutego 2026 r., wskazując jako podstawę prawną art. 6 ust. 1, art. 7 ust. 1 pkt 5, 8, 9, 10 i 18, oraz art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, podjęła uchwałę Nr XXIII/169/2026 zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia Programu „Bolesławiecka Karta Mieszkańca”, zwaną dalej „uchwałą”.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 2 marca 2026 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził podjęcie jej § 1 w zakresie nowego brzmienia:

- § 4 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „lub podatek rolny z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego” uchwały zmienianej z istotnym naruszeniem art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (dalej „ustawa”) oraz art. 6a ust. 4a ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1344),
- § 4 ust. 1 pkt 3 we fragmencie „oraz” i § 4 ust. 1 pkt 4 uchwały zmienianej z istotnym naruszeniem art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 6h ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r., poz. 733).

Zgodnie z 6 ust. 1 ustawy do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, zaś w myśl jej art. 7 ust. 1 zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Powołując się na wyżej wskazane przepisy Rada odwołała się do zadań własnych z zakresu ochrony zdrowia (pkt 5), edukacji publicznej (pkt 8); kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami (pkt 9), kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych (pkt 10) oraz promocji gminy (pkt 18).

Przedmiotem kwestionowanej uchwały jest dokonanie zmian w uchwale Nr XLVII/481/2018 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 25 kwietnia 2018 r. w sprawie przyjęcia Programu „Bolesławiecka Karta Mieszkańca”. Mocą uchwały pierwotnej Rada ustanowiła Program, w ramach którego, mieszkańcom Gminy, na ustalonych w uchwale zasadach, przysługują podstawowe zniżki na usługi określone w załączniku do uchwały.

Mocą analizowanej uchwały Rada zmodyfikowała kryteria, jakie należy spełnić w celu otrzymania „Bolesławieckiej Karty Mieszkańca” uprawniającej do otrzymania zniżek na określone usługi. W myśl nowego brzmienia § 4 ust. 1 uchwały „Do otrzymania BKM uprawniony jest każdy mieszkaniec miasta Bolesławiec, który: 1) rozlicza podatek dochodowy od osób fizycznych lub podatek rolny z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego do Urzędu Skarbowego w Bolesławcu i w swoim zeznaniu podatkowym deklaruje, że jego miejscem stałego zamieszkania jest miasto Bolesławiec, lub 2) jest osobą bezrobotną zarejestrowaną w Powiatowym Urzędzie Pracy w Bolesławcu i zamieszkuje na terenie miasta Bolesławiec, lub 3) otrzymuje

zasilek stały z Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Bolesławcu oraz 4) uiszcza opłatę na rzecz Gminy Miejskiej Bolesławiec z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi w zakresie nieruchomości, na której zamieszkuje.”.

Analiza dotychczasowego brzmienia zmienianego przepisu prowadzi do konstatacji, że istotą wprowadzonej zmiany jest, w przypadku mieszkańców będących rolnikami, wprowadzenie obowiązku rozliczenia podatku rolnego w Urzędzie Skarbowym w Bolesławcu (zgodnie z dotychczasowym brzmieniem § 4 ust.1 pkt 2 uchwały, do otrzymania Karty uprawniony był mieszkaniec miasta Bolesławiec, który jest rolnikiem, utrzymującym się wyłącznie z rolnictwa) oraz w odniesieniu do wszystkich adresatów uchwały, obowiązku „uiszczenia opłaty na rzecz Gminy Miejskiej Bolesławiec z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi w zakresie nieruchomości, na której zamieszkuje”.

Trzeba podkreślić, że Rada ustanawiając Program nie ma podstaw do wykluczania z udziału w nim jakiegokolwiek grupy mieszkańców gminy, stanowiących zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy wspólnotę samorządową. Powyższe oznacza, że kryteria, jakie należy spełnić w celu udziału w Programie nie mogą wynikać z autorytatywnej decyzji Rady. W szczególności nie mogą oznaczać nałożenia na mieszkańców nowych obowiązków. Taki przypadek należy odróżnić od dopuszczalnego rozwiązania, polegającego na konieczności spełnienia przez wnioskującego o wydanie karty, obowiązków, które już zostały na niego nałożone mocą przepisów prawa powszechnie obowiązującego rangi ustawowej.

Mając na względzie powyższe, stwierdzić należy, że § 4 ust. 1 pkt 1 uchwały w zakresie obowiązku rozliczenia podatku rolnego do Urzędu Skarbowego w Bolesławcu istotnie narusza prawo.

W myśl art. 6a ust. 4a i 6 ustawy o podatku rolnym organem podatkowym właściwym w sprawach podatku rolnego jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) zaś podatek rolny na rok podatkowy od osób fizycznych, z zastrzeżeniem ust. 10, ustala, w drodze decyzji, organ podatkowy właściwy ze względu na miejsce położenia gruntów.

Powyższe oznacza, że organem podatkowym właściwym w przypadku podatku rolnego płaconego przez mieszkańców miasta Bolesławiec będących płatnikami podatku rolnego (art. 3 ust. 1 ustawy o podatku rolnym) nie jest Naczelnik Urzędu Skarbowego w Bolesławcu, lecz wójt (burmistrz, prezydent miasta) gminy, na terenie której znajdują się objęte podatkiem grunty. Wykonanie wprowadzonego w uchwale obowiązku rozliczenia podatku rolnego do Urzędu Skarbowego w Bolesławcu, nie jest zatem możliwe. Podatek ten uiszcza się na rzecz Gminy. Co więcej, nawet gdyby przedmiotowa uchwała przewidywała wymóg uiszczenia podatku na rzecz Miasta Bolesławiec to i tak należałoby stwierdzić jej nieważność jako istotnie naruszającej prawo. Dla ustalenia właściwego organu podatkowego znaczenie ma bowiem położenie gruntów, co oznacza, że taka regulacja wykluczałaby z możliwości udziału w Programie mieszkańców miasta Bolesławiec będących właścicielami gruntów objętych podatkiem rolnym, położonych na terenie innych gmin.

Fakt, że dana osoba jest płatnikiem podatku rolnego na rzecz danej gminy, nie ma związku z jej miejscem zamieszkania. Kwestia ta nie może zatem warunkować możliwości udziału w Programie, który powinien być skierowany do wszystkich mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Podejmując tego rodzaju regulację Rada Miasta Bolesławiec naruszyła w sposób istotny, zarówno art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym i art. 7 Konstytucji RP (poprzez wykluczenie, bez podstawy prawnej, z udziału w programie części członków wspólnoty samorządowej) jak i art. 6a ust. 4a ustawy o podatku rolnym, uzależniając możliwość uczestnictwa w Programie od realizacji obowiązku podatkowego w sposób odmienny, niż określony w przepisach przedmiotowej ustawy podatkowej.

Powyższe skutkować musi stwierdzeniem nieważności przedmiotowego przepisu przez organ nadzoru.

Mocą analizowanej uchwały Rada wprowadziła również dodatkowy warunek niezbędny dla uczestnictwa w Programie, jakim jest uiszczenie na rzecz Gminy Miejskiej Bolesławiec opłaty z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi w zakresie nieruchomości, na której wnioskujący zamieszkuje (nowy § 4 ust. 1 pkt 4 uchwały zmienianej). W przekonaniu organu nadzoru tego rodzaju regulacja również narusza prawo w sposób istotny.

Odnosząc się do powyższego, należy w pierwszej kolejności wskazać, że w myśl art. 6h ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi są obowiązani ponosić właściciele nieruchomości, na których zamieszkuje mieszkańcy, osoby wymienione w art. 1 pkt 1 lit. b ustawy, jeżeli rada gminy podjęła uchwałę, o której mowa w art. 2a

ust. 1 ustawy oraz właściciele nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, jeżeli rada gminy podjęła uchwałę, o której mowa w art. 6c ust. 2.

Stwierdzić zatem należy, że co do zasady zobowiązani do wnoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi są właściciele nieruchomości i obowiązek ten nie jest związany z samym faktem zamieszkania na obszarze konkretnej gminy.

Wyjątek od tej zasady, w określonym zakresie, może nastąpić w przypadku, gdy właściciel nieruchomości w uzgodnieniu z gminą zapewni techniczne możliwości identyfikacji odpadów komunalnych wytwarzanych w poszczególnych lokalach w budynkach wielolokalowych, a rada gminy, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, podjętej na podstawie art. 2a ust. 1 ustawy, postanowi o ponoszeniu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przez osoby wskazane w art. 1 ust. 1 lit. b ustawy. Ponadto, ustawodawca wprost wskazał, że w przypadku osoby, której służy tytuł prawny do lokalu, lub osoby faktycznie zamieszkującej lub użytkującej lokal należący do spółdzielni mieszkaniowej, nie jest ona obowiązana do wykonywania obowiązków właściciela nieruchomości wynikających z ustawy, z zastrzeżeniem przepisów art. 6h, art. 6m ust. 1 i art. 6o ust. 4 w przypadku podjęcia uchwały, o której mowa w art. 2a ust. 1.

Stwierdzić zatem należy, że mocą nowego brzmienia § 4 ust. 1 pkt 4 uchwały zmienianej, Rada Miasta Bolesławiec wykluczyła z udziału w Programie wszystkich mieszkańców gminy, nie będących zobowiązanymi do uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Organ nadzoru nie ma przy tym wątpliwości, że niedopełnienie obowiązku uiszczenia opłaty przez właściciela nieruchomości nie może mieć negatywnego wpływu na sytuację prawną osoby zamieszkującej dany lokal, na którą przedmiotowy obowiązek nie został nałożony. Powyższe oznacza, że wykluczenie możliwości otrzymania Bolesławieckiej Karty Mieszkańca przez osobę zamieszkującą nieruchomość, której właściciel nie uiszczył przedmiotowej opłaty, również stanowi istotne naruszenie prawa.

Należy podkreślić, że uczestnictwo w Programie będącym przedmiotem kwestionowanej uchwały musi być, co do zasady, dostępne dla każdego mieszkańca gminy. Skoro, w myśl art. 1 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową, to wykluczenie określonej grupy mieszkańców z udziału w Programie byłoby możliwe wyłącznie w przypadku istnienia konkretnej podstawy prawnej. W myśl art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.

W omawianym przypadku, Rada Miasta Bolesławiec, działając bez podstawy prawnej, nałożyła na mieszkańców miasta dodatkowe obowiązki, nie wynikające z norm ustawowych i pozbawiła określoną ich część prawa udziału w Programie „Bolesławiecka Karta Mieszkańca”. Regulację w tym zakresie uznać należy za istotnie naruszającą prawo, co skutkować musi stwierdzeniem jej nieważności przez Wojewodę Dolnośląskiego, jako organu nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego.

Mając powyższe na względzie Wojewoda Dolnośląski stwierdził nieważność - § 4 ust. 1 pkt 1 we fragmencie „lub podatek rolny z tytułu prowadzenia gospodarstwa rolnego” oraz § 4 ust. 1 pkt 4 uchwały zmienianej. Ponadto, ze względu na fakt, że spójnik „oraz” w § 4 ust. 1 pkt 3 stanowi merytorycznie część regulacji odnoszącej się do wymogu uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, konieczne jest również stwierdzenie nieważności przedmiotowego fragmentu nowego brzmienia § 4 ust. 1 pkt 3 uchwały zmienianej.

Mając na uwadze powyższe należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu za pośrednictwem organu nadzoru – Wojewody Dolnośląskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

Anna Żabska