

**UCHWAŁA NR XXV/187/2026
RADY MIASTA BOLESŁAWIEC**

z dnia 29 kwietnia 2026 r.

**w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody
Dolnośląskiego nr PNK-N.4131.7.1.2026.FZ z 30 marca 2026 r.**

Na podstawie art. 98 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 1153 z późn. zm.)

Rada Miasta Bolesławiec uchwala, co następuje:

§ 1. Wnieść skargę do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego nr PNK-N.4131.7.1.2026.FZ z dnia 30 marca 2026 r. stwierdzające nieważność uchwały nr XXIII/169/2026 Rady Miasta Bolesławiec z dnia 25 lutego 2026 r. zmieniającej uchwałę w sprawie przyjęcia Programu „Bolesławiecka Karta Mieszkańca”

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Prezydentowi Miasta Bolesławiec.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.BS/BS

Przewodniczący Rady Miasta
Bolesławiec

Łukasz Jaźwiec

Uzasadnienie

Rada Miasta Bolesławiec na sesji w dniu 25 lutego 2026 r. podjęła uchwałę nr XXIII/169/2026 zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia Programu „Bolesławiecka Karta Mieszkańca”. Uchwała została doręczona do organu nadzoru.

W rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 30 marca 2026 r., nr PNK-N.4131.7.1.2026, Wojewoda Dolnośląski stwierdził nieważność wskazanej uchwały w zakresie nowego brzmienia § 4 ust. 1 pkt 3 we fragmencie „oraz” i § 4 ust. 1 pkt 4 uchwały zmienianej:

a) § 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).

Wojewoda Dolnośląski wskazał, 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 o samorządzie gminnym 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. Wojewoda podniósł, że mocą analizowanej uchwały Rada wprowadziła 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. Organ nadzoru stwierdził, że mocą nowego brzmienia § 4 ust. 1 pkt 4 uchwały zmienianej Rada Miasta Bolesławiec wykluczyła z udziału w Programie wszystkich mieszkańców gminy, niebędących zobowiązanymi do uiszczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Organ nadzoru nie miał 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.

W ocenie skarżącego stanowisko organu nadzoru jest błędne, a przedmiotowa uchwała Rady Miasta Bolesławiec w powyższym zakresie nie narusza prawa.

Skarżący podnosi, że w dniu 25 kwietnia 2018 r. Rada Miasta Bolesławiec podjęła uchwałę nr XLVII/481/2018 w sprawie przyjęcia Programu „Bolesławiecka Karta Mieszkańca”, zgodnie z którą do otrzymania Bolesławieckiej Karty Mieszkańca uprawniony jest każdy mieszkaniec miasta Bolesławiec, który: 1) rozlicza podatek dochodowy od osób fizycznych do Urzędu Skarbowego w Bolesławcu oraz w swoim zeznaniu podatkowym deklaruje, że jego miejscem stałego zamieszkania jest miasto Bolesławiec; 2) jest rolnikiem, utrzymującym się wyłącznie z rolnictwa; 3) jest osobą bezrobotną; 4) otrzymuje zasiłek stały z Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Bolesławcu. Następnie w dniu 25 lutego 2026 r. Rada Miasta Bolesławiec podjęła uchwałę nr XXIII/169/2026 zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia Programu „Bolesławiecka Karta Mieszkańca”. W myśl zmienionej regulacji do otrzymania Bolesławieckiej Karty Mieszkańca uprawniony jest każdy mieszkaniec miasta Bolesławiec, który między innymi uiszcza opłatę na rzecz Gminy Miejskiej Bolesławiec z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi w zakresie nieruchomości, na której zamieszkuje.

W uzasadnieniu do uchwały wskazane zostało, że Program „Bolesławiecka Karta Mieszkańca” został stworzony i wdrożony do realizacji w 2018 roku z myślą o mieszkańcach Bolesławca oraz osobach, które chcą związać swoją przyszłość z miastem. Program „Bolesławiecka Karta Mieszkańca” służy jednocześnie umocnieniu poczucia lokalnej tożsamości i większemu uczestnictwu mieszkańców w życiu społecznym Bolesławca. Karta Mieszkańca jest również narzędziem promocji wewnętrznej, mającej na celu zachęcenie osób zamieszkałych na terenie Miasta Bolesławiec do zameldowania bądź zadeklarowania w zeznaniu podatkowym, że miejscem zamieszkania jest Miasto Bolesławiec. Skarżący podnosi, że zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 18 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.) zaspokojenie

zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, a zadania te obejmują m.in. promocję gminy. Stosownie do art. 18 ust. 1 ww. ustawy wszystkie sprawy pozostające w zakresie działania gminy należą do właściwości rady gminy. Rada posiada zatem upoważnienie ustawowe do podejmowania uchwał służących temu celowi. Niewątpliwie system ulg i zniżek w opłatach za korzystanie ze świadczeń w zakresie kultury, sportu, rekreacji itd. oferowanych przez miasto mieści się w zakresie promocji gminy, czyniąc ją bardziej atrakcyjną i przyjazną mieszkańcom oraz zachęcając do osiedlania się w nim, co miasto wywiodło w uzasadnieniu do uchwały. Program „Karta Mieszkańca” jest instrumentem polityki społecznej i promocyjnej miasta, adresowanym do mieszkańców i oferującym rozbudowany system ulg, zniżek i uprawnień zarówno do usług i towarów świadczonych przez jednostki organizacyjne, jak i partnerów zewnętrznych, w tym m.in. przedsiębiorców. Jego wprowadzenie jest elementem polityki społecznej oraz wzmocnieniem promocji gminy. Wdrożenie niniejszego systemu wpłynie na poszerzenie oferty możliwości spędzania wolnego czasu dla mieszkańców, a także na kształtowanie kultury spędzania czasu wolnego. Karta Mieszkańca, dzięki dużym możliwościom rozwoju programu, może stanowić ważny element poprawy jakości życia mieszkańców i umacniania ich tożsamości lokalnej czy zwiększenia udziału mieszkańców w życiu społecznym gminy. Wprowadzenie programu owocuje poprawą wizerunku miasta i zwiększa jego atrakcyjność dla obecnych oraz przyszłych mieszkańców.

Analizując zakwestionowane przez Wojewodę Dolnośląskiego kryterium otrzymania Bolesławieckiej Karty Mieszkańca, skarżący podnosi, że kryterium to było uprawnione. Zgodnie z § 4 ust. 1 uchwały program jest skierowany do osób między innymi uiszczających opłatę na rzecz Gminy Miejskiej Bolesławiec z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi w zakresie nieruchomości, na której zamieszkują. Skonstruowanie zakresu podmiotowego uchwały miało na celu doprowadzenie do sytuacji, w której dostęp do preferencyjnych cen towarów i usług uzyskają osoby spełniające określone w uchwale warunki, co niejako ma stanowić motywację dla osób zamieszkałych na terenie miasta Bolesławiec do zameldowania bądź zadeklarowania w zeznaniu podatkowym, że miejscem zamieszkania jest Miasto Bolesławiec, a także ponoszenia opłat do Gminy Miejskiej Bolesławiec z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi w zakresie nieruchomości, na której te osoby zamieszkują, co jest obowiązkiem wynikającym z ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2025 r. poz. 733). Odnosząc się do § 4 ust. 1 pkt 3 we fragmencie „oraz” i § 4 ust. 1 pkt 4 uchwały, skarżący podnosi, że Rada Miasta Bolesławiec w dniu 26 listopada 2025 r. podjęła uchwałę nr XXI/150/2025, na mocy której dokonała wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, stanowiącej iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki określonej w § 2 ust. 1. Stawka

opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości została ustalona w wysokości 40,00 zł od każdej osoby zamieszkującej daną nieruchomość. Uwzględnienie realizowania obowiązku zapłaty tejże należności na rzecz gminy w kryteriach otrzymania Bolesławieckiej Karty Mieszkańca nie naruszało wskazanych przez organ nadzoru przepisów. Kryterium to również miało na celu zmotywowanie mieszkańców Bolesławca do ponoszenia ww. opłaty, co leży w sferze ich obowiązków. Odnosząc się do stanowiska organu nadzoru w zakresie spółdzielni mieszkaniowej, skarżący podnosi, że jest podmiotem zobowiązanym do składania deklaracji i uiszczania na rzecz Gminy Miejskiej opłat za gospodarowanie odpadami. W przypadku spółdzielni mieszkaniowych, w których znajdują się mieszkania tzw. lokatorskie bądź spółdzielcze własnościowe, a przecież mogą być także takie, które spółdzielnia wynajmuje, spółdzielnia składa deklaracje za całą nieruchomość, a następnie za całą nieruchomość wnosi opłatę. Kwota opłaty jest dzielona pomiędzy mieszkańców, których nieruchomości znajdują się w zasobach spółdzielni. Opłata jest dzielona zgodnie z metodą przyjętą przez gminę. Nadto każdy z mieszkańców ma możliwość okazania uiszczenia dowodu zapłaty tej opłaty na rzecz spółdzielni, która to opłata mieści się w wymiarze opłaty eksploatacyjnej. Dodać należy, że o kartę będą ubiegały się osoby fizyczne, które będą zobowiązane do przedłożenia odpowiednich dokumentów potwierdzających spełnienie określonych kryteriów. Za zbędne zatem uznać należy twierdzenie organu o technicznej możliwości identyfikacji odpadów komunalnych wytwarzanych w poszczególnych lokalach w budynkach wielolokalowych. Nie sposób zatem zgodzić się z tym, że Rada Miasta Bolesławiec wykluczyła z udziału w Programie wszystkich mieszkańców gminy, którzy nie są zobowiązani do uiszczenia opłaty. Przedmiotowa uchwała określiła, że uprawnionym do karty mieszkańca jest ten, kto uiszcza opłatę na rzecz Gminy Miejskiej Bolesławiec z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi w zakresie nieruchomości, na której zamieszkuje. Osoby, które są zwolnione z tych opłat, mieszczą się w kręgu osób uprawnionych, bowiem w przypadku braku zwolnienia byłyby zobowiązane do płatności tej opłaty.

Skarżący zauważa, że regulacje zawarte w uchwale, którą w części organ nadzoru uznał za nieważną, obowiązują w uchwałach innych samorządów podejmowanych w przedmiocie programu Karta Mieszkańca:

a) UCHWAŁA NR VI/68/2024 RADY MIASTA I GMINY KÓRNIK z dnia 25 września 2024 r. w sprawie wprowadzenia „Kórnickiej Karty Mieszkańca” – brak zobowiązań finansowych w stosunku do gminy z tytułu podatków i opłat lokalnych, dzierżawy i innych umów;

b) UCHWAŁA NR IX/3/2024 RADY MIASTA PUCK z dnia 24 października 2024 r. w sprawie wprowadzenia i realizacji programu pn. „Pucka Karta Mieszkańca” – uiszczanie opłaty za odbiór odpadów komunalnych;

c) UCHWAŁA NR XXXV/235/26 RADY MIEJSKIEJ W TARCZYNI z dnia 20 kwietnia 2026 r. w sprawie Programu „Tarczyńskiej Karty Mieszkańca” – nie ma zaległości na rzecz gminy Tarczyn z tytułu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w zakresie nieruchomości, na której zamieszkuje;

d) UCHWAŁA NR XXXIX/328/2021 RADY MIASTA KOBYŁKA z dnia 23 sierpnia 2021 r. w sprawie Programu „Karta Mieszkańca Kobylki” – mają uregulowane należności wynikające z podatków i opłat lokalnych na rzecz miasta Kobylka, wypełnili obowiązek złożenia deklaracji wraz z ewentualną jej aktualizacją, wynikający z art. 6m ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888);

e) UCHWAŁA NR 571/LXIII/2023 RADY GMINY JAWORNIK POLSKI z dnia 24 maja 2023 r. w sprawie wprowadzenia Programu „Jawornicka Karta Mieszkańca” – oświadczenie o opłacaniu śmieci (podpisane pod rygorem odpowiedzialności karnej).

W ocenie skarżącego organ nadzoru, stwierdzając w części nieważność uchwały, naruszył art. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) to jest zasadę unitarności państwa poprzez uznanie, że zapisy uchwały, których nieważność stwierdzono, istotnie naruszają prawo, podczas gdy tożsame zapisy obowiązują na terenie innych samorządów, co potwierdzają powyżej powołane uchwały. Pojęcie państwa jednolitego odnosi się nie tylko do jego struktury terytorialnej i organizacji wewnętrznej. Oznacza państwo unitarne, które ma jeden system prawny i jednolitą organizację wewnętrzną, a jego podział terytorialny ma charakter jedynie administracyjno-polityczny. Pojęcie państwa jednolitego odnosi się nie tylko do jego struktury terytorialnej i organizacji wewnętrznej, ale też do systemu prawnego i politycznego. Dlatego też należy przyjąć, że art. 3 Konstytucji RP wyraża zasadę państwa unitarnego, czyli państwa realizującego jednolitość we wszystkich wskazanych wyżej wymiarach. Rozstrzygnięcie nadzorcze prowadzi do sytuacji, w której z uchwały wyeliminowane zostały zapisy, jakie obowiązują w uchwałach innych samorządów podejmowanych w przedmiocie programu Karta Mieszkańca, a rzeczona uchwała w ocenie tego samego organu nadzoru istotnie narusza prawo. Z powyższym w żadnej mierze zgodzić się nie można. Skarżący wskazuje, że w programie Karta Mieszkańca został określony cel i zakres programu, a także zostali wskazani adresaci oraz zostały wymienione kryteria uczestnictwa. Wskazane kryteria są naturalną konsekwencją zamieszkiwania na terenie Bolesławca i nie wykluczają jakiegokolwiek grupy mieszkańców. Organ nadzoru pominął w całości intencję samorządu terytorialnego, jaką kierował się przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały. Oprócz bowiem poprawy jakości życia mieszkańców i umacniania ich tożsamości lokalnej, czy zwiększenia udziału mieszkańców w życiu społecznym gminy, celem uchwały było również zachęcenie ludzi, by uiszczali opłaty za gospodarowanie odpadami. Powyższe wynika z tego, że jednostki samorządu terytorialnego

mierzą się z problemem nieadekwatnej, wobec realizowanych przez nie zadań, wysokości dochodów. Celem programu nazywanego kartą mieszkańca jest zachęcenie ludzi, by uiszczali opłatę za gospodarowanie odpadami, co bezpośrednio przekłada się na wysokość dochodów wpływających do budżetu. Program Karty Mieszkańca stanowi pewnego rodzaju rozwiązanie wskazanego problemu, albowiem w ramach programu przyznawane są specjalne uprawnienia osobom rozliczającym podatki czy też opłaty za gospodarowanie odpadami. W założeniu wprowadzone zmiany mają doprowadzić do zwiększenia dochodów do budżetu gminy i w konsekwencji do poprawy sytuacji finansowej danej jednostki samorządu terytorialnego.

Mając na względzie powyższe, wnosi się i wywodzi jak w niniejszej skardze, która w ocenie skarżącego stała się konieczna i jest w pełni uzasadniona.

Przewodniczący Rady Miasta
Bolesławiec

Łukasz Jaźwiec