

Uchwała 8.118.2022
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 15 marca 2022 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XXIV/269/22 Rady Gminy Dobre z dnia 14 lutego 2022 r. w sprawie opłaty targowej, sposobu jej poboru oraz określenia inkasentów i wysokości pobieranego wynagrodzenia.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559) oraz 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 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr XXIV/269/22 Rady Gminy Dobre z dnia 14 lutego 2022 r. w sprawie opłaty targowej, sposobu jej poboru oraz określenia inkasentów i wysokości pobieranego wynagrodzenia, z powodu istotnego naruszenia art. 19 pkt 1 lit. a w związku z art. 15 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 19 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 z późn. zm.).

§ 2

Na niniejszą uchwałę służy Gminie Dobre skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 15 lutego 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr XXIV/269/22 Rady Gminy Dobre z dnia 14 lutego 2022 r. w sprawie opłaty targowej, sposobu jej poboru oraz określenia inkasentów i wysokości pobieranego wynagrodzenia. Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

W § 1 ust. 2 badanej uchwały Rada Gminy Dobre określiła stawki dziennej opłaty targowej pobierane od osób fizycznych, osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach na terenie gminy Dobre w następującej wysokości:

Lp.	Wyszczególnienie	Kwota
1	Od samochodu ciężarowego z przyczepą	30 zł.
2	Od samochodu ciężarowego bez przyczepy	25 zł.
3	Od samochodu dostawczego do 3,5 t	15 zł.
4	Od samochodu dostawczego z przyczepką	15 zł.
5	Od samochodu osobowego i ciągnika	12 zł.
6	Od samochodu osobowego z przyczepką	12 zł.
7	Od ciągnika z przyczepą	7 zł.
8	Od wozu konnego	5 zł.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 i ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, opłatę targową pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach, przy czym targowiskami są wszelkie miejsca, w których jest prowadzona sprzedaż. Stosownie zaś do regulacji zawartej w 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.

Wobec powyższego, w badanej uchwale Rada Gminy Dobrze, wyszczególniając pozycje zawarte w tabeli (wiersze 1-8), wskazała de facto, iż wymienione pozycje stanowią bezpośredni przedmiot sprzedaży, jak np. samochód ciężarowy z przyczepą lub bez, czy też wóz konny. Innymi słowy, zapisy badanej uchwały wskazują, że opłata pobierana jest nie od sprzedaży dokonywanej w określony sposób, ale od sprzedaży konkretnie wymienionych pojazdów. Dochodzi zatem do nieuprawnionej modyfikacji art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ponieważ przyjmując literalnie brzmienie zapisów organu stanowiącego, określono stawkę dzienną opłaty targowej od osób i jednostek, dokonujących sprzedaży na targowiskach na terenie Gminy Dobrze, np. od samochodu ciężarowego z przyczepą w kwocie 30,00 zł. Kolegium Izby zwraca uwagę, że modyfikacja zapisów ustawy może prowadzić do zmiany intencji ustawodawcy. W wyroku z dnia 25 marca 2003 r. II SA/Wr 2572/02 NSA wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym, modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co jest możliwe tylko w granicach wyrażnie przewidzianego upoważnienia. Uchwała modyfikująca jest uchwałą istotnie naruszającą prawo i tym samym jest nieważna.

Podsumowując, określone przez Radę Gminy Dobrze stawki opłaty od sprzedaży konkretnego pojazdu kołowego, stanowią naruszenie upoważnienia ustawowego udzielonego radzie gminy, na podstawie art. 19 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Stawki określone przez Radę Gminy Dobrze nie dotyczą sprzedaży dokonywanej w określony sposób. W ocenie Kolegium Izby organ stanowiący nie wypełnił delegacji wynikającej z przepisu art. 19 pkt 1 lit. a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i tym samym naruszył zasadę kompletności, wynikającą z przytoczonych przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Następnie w § 1 ust. 2 wiersz 9 tabeli badanej uchwały Rada Gminy Dobrze postanowiła, iż stawka dziennej opłaty targowej (wynosi) cyt. „Za sprzedaż towarów w inny sposób, do 3 mb stoiska - za każdy następny 1 mb, nie więcej niż górna stawka opłaty targowej, określona w art. 19 pkt. 1a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych”.

Jednocześnie podobne zapisy zawarto w:

- § 1 ust. 3 cyt. „Niezależnie od rodzaju sprzedaży dziennej opłacie targowej podlega również sprzedaż na placach i ulicach gminy Dobrze, w następującej wysokości:
 - a) do 1 mb stoiska – 5 zł;
 - b) do 3 mb stoiska – 10 zł;
 - (...)”;
- § 1 ust. 4 cyt. „Podczas uroczystości odpustowych dzienna opłata targowa wynosi:
 - a) do 3 mb stoiska – 20 zł.
 - b) za każdy następny 1 mb – 5 zł., nie więcej niż górna stawka opłaty targowej, określona w art. 19 pkt. 1a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych”;
- § 1 ust. 5 cyt. „Podczas uroczystości dożynkowych, obowiązują, niezależnie od miejsca sprzedaży i jej rodzaju następujące stawki dzienne opłaty targowej:
 - a) do 3 mb stoiska gastronomicznego– 300 zł;
 - b) innego - 210 zł.
 - c) za każdy następny 1 mb:
 - stoiska gastronomicznego- 100zł;
 - innego- 70zł, nie więcej niż górna stawka opłaty targowej, określona w art. 19 pkt. 1a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych”.

W przywołanych regulacjach Rada Gminy Dobrze dokonała zróżnicowania stawek opłaty targowej w zależności od miejsca sprzedaży oraz jak się wydaje: określonego czasu, rodzaju stoiska oraz jego długości, przy czym nie określiła, czy podana wartość wyrażona w jednostce miary, cyt. „mb” obejmuje

swym zakresem wskazaną długość stoiska wraz z wartością graniczną, tj. włącznie z tą wartością. Jeśli celem Rady Gminy Dobrze było wskazanie, np. iż opłata za dokonywanie sprzedaży na stanowisku o długości do 1 m.b. (metra bieżącego) włącznie wynosi 5 zł, to należało użyć adekwatnego skrótu językowego i po wartości wyrażonej w metrach bieżących dodać wyrażenie „włącznie”.

Jednocześnie Kolegium Izby zauważa, iż § 1 ust. 3 badanej uchwały nie wskazuje zamknięcia przedziału powierzchni sprzedaży do 1 metra bieżącego stoiska (lit. a) i do 3 metrów bieżących stoiska (lit. b). W konsekwencji, poprzez zawarte unormowanie, określone dzienne stawki opłaty targowej w podanych przedziałach powierzchni sprzedaży zawierają się w sobie, ponieważ oba przedziały faktycznie dotyczą powierzchni do 1 m.b. Nie jest zatem możliwe określenie jednej stawki, jaką należałoby zastosować na stanowisku sprzedaży, którego powierzchnia wynosiłaby mniej niż 1 m.b. (np. 0,5 m.b.). Zdaniem Kolegium Izby sformułowane przez Radę Gminy Dobrze postanowienia w sposób istotny naruszają zasadę kompletności, wynikającą z art. 15 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 19 pkt 1 lit. a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a brak precyzyjnego określenia długości stanowiska sprzedaży może powodować trudności przy stosowaniu stawek opłaty targowej.

Ponadto wskazać należy, iż zastosowane przez Radę Gminy Dobrze określenia mające wpływ na różnicowanie stawki, takie jak, cyt. „stoisko gastronomiczne” oraz, cyt. „inne” (§ 1 ust. 5 badanej uchwały) są zwrotami niedookreślonymi, których znaczenie może być interpretowane w dowolny sposób, zarówno przez organ jak i podmioty dokonujące sprzedaży.

Należy podkreślić, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Jej uregulowania powinny być – zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą – na tyle precyzyjne i czytelne, aby nie powstawały wątpliwości interpretacyjne i aby adresaci uchwały oraz organy ją stosujące, nie mieli wątpliwości, co do zapisów w niej zawartych (tak: wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94). Z przepisów § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” wynika, że przepisy aktów normatywnych redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zastosowane unormowania, stanowią zwroty bliżej nieokreślone, dające możliwości stosowania sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

W omawianych przypadkach zapisy badanej uchwały, wprowadzające zróżnicowane stawki opłaty targowej, nie powinny budzić wątpliwości i powinny jednoznacznie wskazywać, kiedy ma zastosowanie stawka o określonej wysokości. Wskazane wymogi nie zostały jednak spełnione, ponieważ w niektórych – określonych przez badaną uchwałę – pozycjach sprzedaży, mogą powstawać wątpliwości, co do wysokości należnej opłaty targowej.

Dalej w § 3 ust. 4 badanej uchwały Rada Gminy Dobrze postanowiła, cyt. „Wynagrodzenie ustalone w §3 ust. 2, po potrąceniu podatku dochodowego będzie wypłacone gotówką nie później niż do 10 dnia każdego miesiąca”.

Kolegium Izby zwraca uwagę, iż art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, upoważnia radę gminy do podjęcia uchwały w sprawie zarządzenia poboru od osób fizycznych wymienionych podatków i opłat w drodze inkasa oraz wyznaczenia wysokości wynagrodzenia za inkaso. Przepisy te nie przyznają kompetencji do stanowienia dodatkowych uregulowań, w szczególności w przedmiocie określania zasad oraz terminów wypłaty wynagrodzenia inkasentom, jak również potrącania/pomniejszania tego wynagrodzenia o należny podatek dochodowy, czy też formy, w jakiej będzie ono wpłacane. Postanowienia aktów prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących na podstawie przepisów ustawowych. Zawarcie w akcie prawa miejscowego przepisów, które wykraczają poza przyznaną organowi stanowiącemu kompetencję uchwałodawczą, narusza zasadę legalizmu wyrażoną w art. 94 Konstytucji RP, który zobowiązuje organy samorządu terytorialnego do wydawania aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stanowisko Kolegium Izby w tym zakresie poparte jest przez orzecznictwo sądów administracyjnych, np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15, w którym Sąd stwierdził, cyt. „Zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, LEX nr 1328496) przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem


upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia". Naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał stanowi istotne naruszenie prawa (tak: wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13).

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdziło, że brak stosownych uregulowań, jak również uregulowania w niej zawarte powodują, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego. Z podanych powodów Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący


Wojciech Tarnowski

RADCA PRAWNY


Aneta Chmielewicz
LB-2106