



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

---

Gorzów Wielkopolski, dnia 14 października 2016 r.

Poz. 2041

### UCHWAŁA NR 174/2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ZIELONEJ GÓRZE

z dnia 12 października 2016 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt. 5 ustawy z dnia 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 561) oraz art. 91 ust 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 446) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w przedmiocie zgodności z prawem uchwały Nr XXIII/136/16 Rady Miejskiej w Cybince z dnia 15 września 2016 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XIII/68/2015 Rady Miejskiej w Cybince z dnia 1 grudnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia opłaty targowej, ustalenia wysokości dziennej stawki opłaty targowej oraz określenia zasad jej poboru na terenie Miasta i Gminy Cybinka, która wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze w dniu 21 września 2016 r. stwierdza:

**- nieważność w części § 1 uchwały w zakresie sformułowania cyt. – zapis w § 5 ust. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie następujące: 1) na terenie Miasta Cybinka – pracowników Urzędu Miejskiego w Cybince w ramach obowiązków służbowych: a) Panią Hannę Kapciak – kasjer; b) Panią Beatę Cholewa – podinspektor c) Panią Izabelę Seweryn - podinspektor.”**

**z powodu naruszenia art. 19 pkt 2 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz. U. z 2016 r., poz. 716).**

#### Uzasadnienie

Rada Miejska w Cybince uchwałą Nr XXIII/136/16 z dnia 15 września 2016r. w sprawie zmiany uchwały Nr XIII/68/2015 Rady Miejskiej w Cybince z dnia 1 grudnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia opłaty targowej, ustalenia wysokości dziennej stawki opłaty targowej oraz określenia zasad jej poboru na terenie Miasta i Gminy Cybinka postanowiła w § 1, że w uchwale Nr XIII/68/2015 „ – zapis w § 5 ust. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie następujące: 1) na terenie Miasta Cybinka – pracowników Urzędu Miejskiego w Cybince w ramach obowiązków służbowych: a) Panią Hannę Kapciak – kasjer; b) Panią Beatę Cholewa – podinspektor c) Panią Izabelę Seweryn - podinspektor.”

W ocenie Kolegium Izby wprowadzenie przedmiotowego zapisu narusza art. 19 pkt 2 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. Zgodnie z tym przepisem organ stanowiący gminy może zarządzić pobór opłat lokalnych, w tym opłaty targowej w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso.

W ocenie Kolegium Izby wyznaczenie na inkasentów wskazanych z imienia, nazwiska i stanowiska służbowego pracowników Urzędu Miejskiego w Cybince, w ramach obowiązków służbowych narusza dyspozycję powołanego wyżej przepisu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

W przedmiotowej uchwale będącej przedmiotem postępowania nadzorczego nie wprowadzono żadnych regulacji dotyczących wynagrodzenia inkasentów opłaty targowej będących pracownikami Urzędu Miejskiego w Cybince, o których mowa w uchwale. Tym samym należało odwołać się do zapisów uchwały Nr XIII/68/2015 Rady Miejskiej w Cybince z dnia 1 grudnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia opłaty targowej, ustalenia wysokości dziennej stawki opłaty targowej oraz określenia zasad jej poboru na terenie Miasta

i Gminy Cybinka. Zgodnie z § 5 ust. 3 tej uchwały Rada Miejska w Cybince ustaliła jedynie wynagrodzenie dla wymienionych z imienia i nazwiska sołtysów, w wysokości 50% pobranej opłaty targowej. Nie dokonała natomiast takiego uregulowania wobec wskazanych w tej uchwale pracowników Urzędu Miejskiego w Cybince, wykonujących obowiązki inkasentów tej opłaty w ramach obowiązków służbowych. Kolegium Izby wskazuje, że w stanie prawnym obowiązującym na dzień 1 grudnia 2015 r. występowały poglądy sądów administracyjnych dotyczące konieczności konkretyzacji osoby inkasenta opłaty targowej, wskazujące równocześnie, że cyt. "Powierzenie komuś stanowiska (funkcji) inkasenta musi poprzedzać zgoda danego podmiotu na przyjęcie łączących się z tym obowiązków. Jest rzeczą oczywistą, że musi ona zostać wyrażona przed określeniem (wyznaczeniem) inkasenta, a nie dopiero na etapie zawarcia ze wskazaną osobą stosownej umowy. Źródłem nawiązywanego stosunku prawnego jest w tym wypadku uchwała organu stanowiącego gminy, a nie będąca jej następstwem, mająca czysto "techniczny" charakter umowa z określoną - wyznaczoną na inkasenta osobą". Taki pogląd wyraziły WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 29 maja 2013 r. sygn. I Sa/Go 198/13 oraz WSA w Łodzi w wyroku z dnia 10 października 2013 r., sygn. I SA/Łd 922/13; (opublikowanym w [www.orzeczenia.nsa.gov.pl](http://www.orzeczenia.nsa.gov.pl)). Pogląd dotyczący możliwości zawierania jakichkolwiek umów dotyczących inkasa opłat lokalnych, w tym opłaty targowej z pracownikami został jednak zakwestionowany w orzecznictwie sądowym, na co wskazuje między innymi wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z dnia 30 czerwca 2015 r., sygn. III Aua 875/14, w którym Sąd Apelacyjny wskazuje, że cyt. "podstawą umocowania inkasenta nie jest umowa ale uchwała rady gminy. Inkasent jest podmiotem stosunków publicznoprawnych wykonującym zadania z zakresu administracji publicznej". Zatem podstawą dla umocowania pracownika Urzędu Miejskiego w Cybince do wykonywania czynności inkasa opłaty targowej nie może być umowa pracownicza o charakterze cywilnoprawnym, ani też wynikające z takich umów obowiązki służbowe przypisane poszczególnym pracownikom. Sąd Apelacyjny w Szczecinie w powołanym wyżej wyroku odniósł się również do kwestii umów z inkasentami, które w jego ocenie mogą być zawierane o tyle, o ile sprowadzają się wyłącznie do spisania obowiązków inkasenta. Umowy takie w ocenie Kolegium Izby nie mogą natomiast dotyczyć określenia wynagrodzenia za inkaso - włączonego niejako do wynagrodzenia zasadniczego pracownika wynikającego z umowy pracowniczej.

Zauważyć należy, że to organ stanowiący gminy posiada wyłączną kompetencję w zakresie decyzji, czy opłata targowa będzie pobierana w drodze inkasa oraz czy wynagrodzenie dla inkasentów będzie wypłacane oraz w jakiej wysokości (vide wyrok WSA w Opolu z dnia 14 lipca 2009 r. sygn. I Sa/Op 277/09). Kompetencja w tym zakresie nie przysługuje zatem organowi wykonawczemu gminy. W ocenie Kolegium Izby zarówno wyznaczenie inkasenta jak i określenie wynagrodzenia za inkaso należą do wyłącznej właściwości organu stanowiącego gminy. Nie wchodzi zatem w zakres obowiązków służbowych pracowników. Nie mogą tym samym być regulowane w umowie pracowniczej przez organ wykonawczy gminy.

Ponadto wskazać należy, że wynagrodzenie dla pracowników Urzędu Miejskiego w Cybince pełniących obowiązki inkasentów nie zostało w uchwale objętej postępowaniem nadzorczym określone. Nie zostało ono również określone w uchwale Nr XIII/68/2015 Rady Miejskiej w Cybince, a zatem w ocenie Kolegium Izby dyspozycja art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie została prawidłowo zrealizowana.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Stosownie do art. 94 ustawy Konstytucja RP organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Zatem wyznaczenie inkasentów w osobach pracowników Urzędu Miejskiego w Cybince byłoby prawnie dopuszczalne, jednakże ich precyzyjne określenie z imienia i nazwiska bądź stanowiska służbowego, a także określenie przysługującego im z tego tytułu wynagrodzenia powinno nastąpić w uchwale organu stanowiącego gminy, nie zaś poprzez scedowanie tego obowiązku na organ wykonawczy gminy i dokonanie takiej regulacji w ramach umowy pracowniczej i konkretyzacji obowiązków służbowych pracownika. (Potwierdza to wyrok NSA z dnia 05.05. 2016 r. o sygn. II FSK 2067/14 opublikowany w centralnej bazie orzeczeń sądów administracyjnych).

Takie uregulowanie powoduje bowiem nie tylko wprowadzenie dwóch różnych systemów wynagradzania inkasentów opłaty targowej ale również nierówne traktowanie pracowników Urzędu Miejskiego w Cybince wyznaczonych na inkasentów względem sołtysów inkasentów tej samej opłaty. Ponadto z informacji przekazanej organowi nadzoru na posiedzeniu Kolegium w dniu 12 października 2016 r. - wynika, że pracownicy dokonujący inkasa opłaty targowej w dni wolne od pracy (soboty) nie otrzymują wynagrodzenia z tego tytułu otrzymują jedynie ekwiwalent w postaci wolnych godzin, natomiast sołtysi, zgodnie z § 5 ust. 3 uchwały Nr XIII/68/2015 Rady Miejskiej w Cybince, o ile dokonywaliby inkasa opłaty targowej

- otrzymywaliby wynagrodzenie za inkaso, niezależnie od tego, w którym dniu tygodnia wykonywaliby obowiązki inkasentów opłaty targowej. Wskazać również należy, że użyte w § 1 badanej uchwały sformułowanie „w ramach obowiązków służbowych” - prowadzić może do zróżnicowania w wynagradzaniu inkasentów pracowników Urzędu Miejskiego, bowiem wynagrodzenie inkasenta nie będzie zależne od kwoty faktycznie pobranej opłaty targowej, lecz wynikać będzie de facto z zajmowanego stanowiska służbowego, dodatków funkcyjnych, stażu pracy, grupy zaszeregowania. Nie będzie natomiast wynagrodzeniem za wykonywane czynności inkasa opłaty targowej.

Z powyższych względów orzeczono jak w sentencji przedmiotowej uchwały.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Zielonej Górze, służy Gminie prawo złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim, za pośrednictwem tut. Kolegium, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

**Ryszard Zajączkowski**