



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 13 września 2016 r.

Poz. 8042

UCHWAŁA NR 15.157.2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 5 lipca 2016 r.

w sprawie orzeczenia nieważności Uchwały Nr XXIX/190/2016 Rady Miasta Pionki z dnia 21 czerwca 2016 roku w sprawie ustalenia dziennych stawek opłaty targowej

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 446), w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 561) – **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie** uchwała, co następuje:

§ 1. Orzeka o nieważności Uchwały Nr XXIX/190/2016 Rady Miasta Pionki z dnia 21 czerwca 2016 roku w sprawie ustalenia dziennych stawek opłaty targowej z powodu istotnego naruszenia przepisów prawa tj. art. 15 ust. 1 oraz art. 19 pkt 1 i pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 716).

§ 2. Na niniejszą uchwałę przysługuje Miastu Pionki prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXIX/190/2016 Rady Miasta Pionki z dnia 21 czerwca 2016 roku w sprawie dziennych stawek opłaty targowej wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie w dniu 29 czerwca 2016 r. Stosownie do art. 11 ust. 1 pkt 5 cyt. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, przedmiotowa uchwała podlega nadzorowi Izby.

W wyniku badania przedmiotowej uchwały ustalono i zważono, co następuje.

Uchwała Nr XXIX/190/2016 nie uwzględnia zmiany w przepisach. Bezpośrednią przyczyną pobierania opłaty targowej przestał być zapis ustawowy. Jest nią natomiast uchwała rady wprowadzająca opłatę targową. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wprowadzonym w art. 9 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1045) obowiązującym od dnia 1 stycznia 2016 roku, to rada gminy może wprowadzić opłatę targową. Dlatego podstawą do określenia stawek opłaty targowej, musi być najpierw decyzja rady zawarta w uchwale o wprowadzeniu opłaty targowej, której Rada Miasta Pionki nie podjęła. Tym samym nie wypełniła ustawowej przesłanki do podjęcia uchwały o określeniu stawek opłaty targowej i jej pobierania, czym istotnie naruszyła art. 15 ust 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Kolegium wskazuje także, iż badana uchwała stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym jest aktem prawa miejscowego, podejmowanym na podstawie upoważnienia ustawowego i wprowadzającym regulacje powszechnie obowiązujące na terenie gminy. Dlatego też jej sformułowania muszą być jasne i wyczerpujące. W omawianym przypadku zapisy uchwały wprowadzające zróżnicowane stawki opłaty targowej powinny nie budzić wątpliwości i jednoznacznie wskazywać, kiedy ma zastosowanie stawka o określonej wysokości. Wskazane wymogi nie zostały jednak spełnione w badanej uchwale, ponieważ w niektórych określonych przez nią formach sprzedaży, mogą powstawać wątpliwości co do wysokości należnej do pobrania opłaty targowej, ze względu na brak jasności w zakresie określenia tych form sprzedaży. Dotyczy to zapisów zamieszczonych w: § 1 ust. 2, ust.3, o treści:

- przy sprzedaży:

warzyw, owoców, artykułów spożywczych, płodów rolnych na stanowisku:

do 1,5 mb długości

od 1,5 mb do 3,0 mb długości

artykułów przemysłowych na stanowisku

do 1,5 mb długości

od 1,5 mb do 3,0 mb długości-

Brak precyzyjnego określenia długości stanowiska sprzedaży może zatem powodować trudności przy stosowaniu stawek opłaty targowej. W związku z powyższym stanowi to istotne naruszenie art. 19 pkt. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zgodnie z którym rada gminy określa zasady ustalania i wysokość stawek.

Ponadto Kolegium Izby stwierdziło, iż Rada Miejska określiła zamknięty katalog sposobów dokonywania sprzedaży oraz stawek opłaty, co dotyczy § 2 oraz § 3 badanej uchwały Tym samym nie ustaliła stawek dla sprzedaży dokonywanej w sposób inny niż wskazany w wymienionych paragrafach, czym istotnie naruszyła zasadę kompletności wynikającą z art. 15 ust. 1 i 2 oraz art. 19 pkt 1 lit. a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Jednocześnie w § 3 zmodyfikowano ustawowe określenie przedmiotu opłaty targowej, używając określenia „handel”. Tymczasem w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych termin ten nie występuje. Zastosowanie powyższego określenia miało sens do dnia 19 czerwca 2011 roku, kiedy to definicja „targowisko” odwoływała się do miejsca, w którym prowadzony jest handel. Ustawą z dnia 15 kwietnia 2011 roku, o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 102 poz. 584), do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych została wprowadzona definicja „targowisko”, odwołująca się do miejsca, w którym prowadzona jest sprzedaż. Przedmiotem opodatkowania opłatą targową jest tylko i wyłącznie sprzedaż, a nie handel, który jest pojęciem szerszym, obejmującym sprzedaż, ale również i inne czynności. Posługiwanie się terminem handel w kontekście dokonywania faktycznie czynności „sprzedaży” może powodować nieczytelność przedmiotowej

uchwały oraz trudności interpretacyjne u jej odbiorców. Rozszerzając zakres przedmiotowy opłaty targowej na czynności związane z handlem, Rada dokonała nieuprawnionej modyfikacji zapisów ustawowych, które zostały zawarte w dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Z zapisów § 3 wynika ponadto, że „w innych miejscach na terenie miasta określono stawkę za każde stanowisko

„do 2,0 mb długości

za każde rozpozczęte 1,5 mb powyżej 1,5 mb długości”

W myśl art.15 ust.1 cyt. 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. O pobieraniu opłaty targowej decyduje zatem prowadzenie sprzedaży a nie zajęcie miejsca, tak jak zostało to określone w części przedmiotowej uchwały. Opłaty targowej nie można pobierać od każdej aktywności prowadzonej na stanowisku. Powstanie obowiązku podatkowego z tytułu opłaty targowej wynika z faktu podjęcia sprzedaży na terenie danej gminy. Przytoczony zapis narusza zatem istotnie art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Kolegium stwierdziło, że obok uchwalenia stawek opłaty targowej na targowisku przy ul. Zwycięstwa (§1) oraz targowisku przy ul. Sienkiewicza pn. „Manhattan (§2) Rada Miasta uchwaliła także stawki opłaty targowej na pozostałych miejscach na terenie Miasta Pionki, w których odbywa się handel. (§3). Z art. 19 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wynika uprawnienie gminy do określenia a tym samym różnicowania stawek opłaty dla poszczególnych targowisk. Stanowisko takie wyrażane jest w dominującej linii orzeczniczej sądów administracyjnych (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 maja 2015r., - sygn. akt II FSK 984/13). W myśl przywołanego wyroku „w ramach granic wyznaczonych przez art. 15 oraz art. 19 pkt) 1 lit.a, gminy mają swobodę ustalania obciążeń podatkowych i mogą realizować własną politykę lokalną w tym zakresie. Zatem aby zrealizować określone cele publiczne, dopuszczalne jest także różnicowanie obciążeń z tytułu opłaty targowej. Nie ulega jednak wątpliwości, iż zachodzi konieczność precyzyjnego określenia formy sprzedaży, dla której została ustalona stawka opłaty targowej.

Z istotnym naruszeniem art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych dokonano także regulacji, stanowiącej treść § 6 o brzmieniu: „Wynagrodzenie za inkaso łącznie z kosztami administracji targowiska wynosi 50% kwoty wartości opłaty pobranej przez inkasenta”. Obok wynagrodzenia za inkaso, Rada objęła regulacją także koszty administracji targowiska, do czego nie upoważnia jej powyższy przepis ustawy. Przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego i jej regulacje muszą zawierać się w zakresie tego upoważnienia. Jednoznacznie wynika to z art. 94 Konstytucji RP, który wskazuje, że akty prawa miejscowego ustanawiane są na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Zgodnie z ukształtowanym orzecznictwem, wprowadzenie do aktów prawa miejscowego regulacji wychodzących poza zakres upoważnienia ustawowego, należy traktować, jako istotne naruszenie prawa. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna prawa materialnego, zgodnie z którą dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa (wyrok NSA z dnia 19 marca 2008 r., II GSK 427/07).

Jednocześnie należy wskazać na brak precyzji (§ 5) przy określeniu terminu wpłaty przez inkasenta na rachunek bankowy pobranych opłat. Nie określono bowiem od którego momentu liczy się ten termin.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji uchwały.