



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 13 września 2016 r.

Poz. 8044

UCHWAŁA NR 15.158.2016
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 5 lipca 2016 r.

w sprawie orzeczenia nieważności Uchwały Nr XXVIII/170/2016 Rady Miasta Pionki z dnia 31 maja 2016 roku w sprawie ustalenia dziennych stawek opłaty targowej

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r 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 XXVIII/170/2016 Rady Miasta Pionki z dnia 31 maja 2016 roku w sprawie ustalenia dziennych stawek opłaty targowej z powodu istotnego naruszenia przepisów prawa 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 poz. 716).

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

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXVIII/170/2016 Rady Miasta Pionki z dnia 31 maja 2016 roku w sprawie dziennych stawek opłaty targowej wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie w dniu 7 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 XXVIII/170/2016 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 2015r. 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 większości określonych przez nią form 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, ust. 4, ust. 5 ust. 6, ust 8 oraz § 2 ust. 2, ust. 3 i ust. 5) o treści:

- stanowisko sprzedaży warzyw, owoców, artykułów spożywczych, płodów rolnych do 1,5mb długości
- stanowisko sprzedaży warzyw, owoców, artykułów spożywczych, płodów rolnych do 3,5 mb długości
- stanowisko sprzedaży artykułów przemysłowych do 1,5 mb długości
- stanowisko sprzedaży artykułów przemysłowych do 3, mb długości
- sprzedaż koszyczkowa
- stanowisko zadaszone do 1,6 mb długości
- stanowisko sprzedaży warzyw, owoców, artykułów spożywczych, artykułów przemysłowych do 1,7 mb długości
- sprzedaż koszyczkowa.

Przy takim określeniu dla sprzedaży ze stanowiska do 1,5 mb długości obowiązują dwie a nawet trzy stawki opłaty. 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.

Nadto Rada Miejska określiła zamknięty katalog sposobów dokonywania sprzedaży oraz stawek opłaty. Tym samym nie ustaliła stawek dla sprzedaży dokonywanej w sposób inny niż wskazany w § 1, § 2 i § 3 uchwały, 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.

Wskazać należy, że w § 2 pkt 4 uchwały ustalono stawkę za „parkowanie samochodu na stanowisku”. Pozostaje to w sprzeczności z art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, na podstawie którego rada może wprowadzić opłatę targową tylko z tytułu sprzedaży na targowiskach.

Jednocześnie w § 3, jak również w § 4 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.

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). Podobnie jednak jak w przypadku § 1 oraz § 2 w zapisach § 3, brak jasności w zakresie określenia form sprzedaży, co może budzić poważne wątpliwości co do ustalenia wysokości należnej do pobrania opłaty targowej. 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.

W § 4 badanej uchwały zamieszczono regulację o treści: „Opłaty targowe wymienione w § 1 i § 2, pobiera się we wszystkich miejscach, w których prowadzony jest handel w szczególności z: ręki, koszów, stoisk, wozów konnych, przyczep, pojazdów samochodowych, środków transportowych i części do środków transportowych.” Tym samym Rada Miasta Pionki, przekroczyła zakres ustawowego upoważnienia, określony w art. 19 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zgodnie z którym rada gminy w drodze uchwały określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłat określonych w ustawie. Natomiast rada uregulowała także przedmiot opłaty i to w sposób odmienny niż w ustawie. Zgodnie z art. 15 ust. 1 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. Natomiast targowiskiem, są wszelkie miejsca, w których jest prowadzona sprzedaż (art. 15 ust. 2 cyt. ustawy). Określenie w szczególności pozostaje w sprzeczności z zapisem ustawowym, w którym ustawodawca jednoznacznie wskazał, że opłatę targową pobiera się w przypadku sprzedaży dokonywanej na targowiskach Rada nie może zatem jeszcze raz regulować tego, co jest uregulowane w powszechnie obowiązujących przepisach. Modyfikacja zapisów ustawy może prowadzić do zmiany intencji ustawodawcy. W wyroku NSA z dnia 25.03.2003r.,(II SA/Wr 2572/02), Sąd jasno wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co jest możliwe tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia. Uchwała modyfikująca, jest uchwałą istotnie naruszającą prawo i tym samym jest nieważna.

Jednocześnie Kolegium zwraca uwagę, iż dokonując modyfikacji zapisów ustawowych (§ 4), Rada wymieniła formy sprzedaży, dla których nie określiła stawek opłaty targowej, zmniejszając tym samym stopień czytelności poczynionych zapisów.

Regulacja zamieszczona w § 5 o treści: „Opłatę targową pobiera się niezależnie od należności przewidzianych w odrębnych przepisach za korzystanie z urządzeń targowych oraz inne usługi świadczone przez prowadzącego targowisko” jest powtórzeniem zapisu ustawowego, a mianowicie art. 15 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma kompetencji do stanowienia w wyżej wskazanym zakresie. W myśl § 137 załącznika pn „Zasady techniki prawodawczej” do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100 poz. 908) w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Zgodnie z postanowieniami § 143 ww. rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002r., zasady określone w przywołanym powyżej § 137, stosuje się do aktów prawa miejscowego.

Ponadto Kolegium stwierdziło, że wyznaczenie inkasenta (§ 6 przedmiotowej uchwały) nie zostało poprzedzone zarządzeniem poboru opłaty w drodze inkasa. Stanowi to istotne naruszenie art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w myśl którego rada gminy może zarządzić pobór opłaty targowej w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso.

Z istotnym naruszeniem art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych dokonano także regulacji, stanowiącej treść §8 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 2008r., II GSK 427/07).

Jednocześnie należy wskazać na brak precyzji (§ 7) 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.