



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 22 marca 2023 r.

Poz. 3566

UCHWAŁA NR 2.31.2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 17 stycznia 2023 r.

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Solcu nad Wisłą z dnia 14 grudnia 2022 r.
NR LXII/357/2022 w sprawie wprowadzenia opłaty targowej, ustalenia wysokości opłaty targowej
i wyznaczenia inkasentów**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) 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 2022 r. poz. 1668), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności uchwały Rady Miejskiej w Solcu nad Wisłą z dnia 14 grudnia 2022 r. NR LXII/357/2022 w sprawie wprowadzenia opłaty targowej, ustalenia wysokości opłaty targowej i wyznaczenia inkasentów, z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 1 i 2, art. 19 pkt 1 i 2 oraz art. 15 ust. 1 w związku z art. 19 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1452 z późn. zm.), a także § 6, § 134 i § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Miastu Solec nad Wisłą skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 21 grudnia 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Rady Miejskiej w Solcu nad Wisłą z dnia 14 grudnia 2022 r. NR LXII/357/2022 w sprawie wprowadzenia opłaty targowej, ustalenia wysokości opłaty targowej i wyznaczenia inkasentów.

Stosownie do 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.

Na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, Rada Miejska w Solcu nad Wisłą wprowadziła opłatę targową na terenie Miasta Solec nad Wisłą.

W § 2 ust. 3 badanej uchwały ustalono, cyt. „Uiszczona opłata targowa uprawnia do sprzedaży wyłącznie na miejscu sprzedaży, gdzie opłatę pobrano”.

Z niniejszego zapisu wynika, że sprzedający uzyskuje prawo do sprzedaży dopiero po uiszczeniu opłaty targowej. Stanowi to nieuprawnioną modyfikację brzmienia

art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zgodnie z którym opłatę targową pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej dokonujących sprzedaży na targowiskach. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 12 kwietnia 2022 r. III FSK 155/21, cyt. „obowiązek uiszczenia opłaty targowej powstaje z mocy prawa z chwilą faktycznego podjęcia czynności handlowych zmierzających do dokonania sprzedaży (niezależnie od skutku) w każdym miejscu danej gminy ...”.

Wobec powyższego Rada Miejska w Solcu nad Wisłą ustaliła termin płatności przed momentem powstania obowiązku uiszczenia opłaty targowej.

Ponadto Kolegium Izby zwraca uwagę, że w myśl art. 15 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, targowiskami są wszelkie miejsca w których jest prowadzona sprzedaż. W związku z czym zapis zawarty w uchwale, że uiszczona opłata targowa uprawnia do sprzedaży wyłącznie na miejscu sprzedaży, gdzie opłatę pobrano, stanowi nieuprawnioną modyfikację ww. przepisu ustawy. Kolegium Izby wskazuje, że 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 Rzeczypospolitej Polskiej, 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. Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że modyfikacja i uzupełnienie regulacji ustawowych przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji. Na niedopuszczalność modyfikacji regulacji ustawowych w akcie prawa miejscowego zwrócił uwagę WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 3 listopada 2011 r. II SA/Wr 518/11.

W § 3 ust. 1 badanej uchwały zostały określoneienne stawki opłaty targowej na terenie targowiska stałego położonego przy al. Kazimierza Wielkiego, a mianowicie:

- 1) handel z pojazdów – 10,00 zł,
- 2) handel ze stoisk i straganów – 10,00 zł,
- 3) handel obnośny - 5,00 zł.

W § 3 ust. 2 badanej uchwały ustalonoienne stawki opłaty targowej za prowadzenie sprzedaży poza terenem targowiska stałego. Zarówno wysokość stawek, jak i formy sprzedaży określono podobnie jak wyżej.

Zgodnie z art. 19 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, rada gminy w drodze uchwały określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłat określonych w ustawie. Z uregulowań wprowadzonych w § 3 ust. 1 i ust. 2 przedmiotowej uchwały wynika, że stawki zostały zróżnicowane w zależności od sposobu/formy dokonywania sprzedaży. Brak jednakże doprecyzowania katalogu sposobów dokonywania sprzedaży. W badanej uchwale nie wskazano bowiem innych sposobów/ form dokonywania sprzedaży, przy których należałoby zastosować określoną stawkę, powodując tym samym nieścisłości w obowiązku uiszczania opłaty. Organ nadzoru wskazuje, że na targowiskach mogą występować inne sposoby sprzedaży niż wymienione w badanej uchwale. Ustalenie stawki opłaty targowej w zależności od sposobów dokonywanej sprzedaży nie może doprowadzić do powstania luk w tym zakresie, a w konsekwencji luk w opodatkowaniu sprzedaży na targowiskach.

Uwzględniając powyższe okoliczności, w ocenie Kolegium Izby, wystarczającym byłoby określenie stawki opłaty targowej „od innych form sprzedaży” czy „pozostałych form sprzedaży”, co doprecyzuje i zamknie katalog sposobów/form dokonywania sprzedaży.

Rada Miejska w Solcu nad Wisłą - poprzez brak doprecyzowania w badanej uchwale katalogu sposobów/form dokonywania sprzedaży - w sposób istotny naruszyła zasadę kompletności, wynikającą z art. 15 ust. 1 w związku z art. 19 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

W § 4 ust. 2 badanej uchwały Rada Miejska w Solcu nad Wisłą wskazała, cyt. „Inkasent pobierający opłatę targową zobowiązany jest wydać podmiotowi uiszczającemu opłatę dowód wpłaty za pobraną kwotę”. Powyższe postanowienie nie mieści się w delegacji określonej w przepisach przytoczonego wyżej art. 19 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Przepis ten nie upoważnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do uregulowania w drodze uchwały obowiązku potwierdzenia pobrania opłaty dowodem wpłaty. Naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał stanowi istotne naruszenie prawa. 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” (tak również: wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13).

Ponadto, w § 4 ust. 6 badanej uchwały postanowiono, cyt. „Wynagrodzenie inkaso, o którym mowa w ust. 5 nie przysługuje inkasentowi wykonującemu czynności inkasa w godzinach pracy i w ramach obowiązków służbowych wynikających z zawartej umowy o pracę”. Treść tego zapisu sugeruje, że poboru opłaty w drodze inkasa wykonują pracownicy w ramach swoich obowiązków. W ocenie Kolegium Izby zapis ten wykracza poza udzieloną Radzie Miejskiej w Solcu nad Wisłą delegację ustawową, wynikającą z art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Zgodnie z tą delegacją rada gminy, może zarządzić pobór opłaty targowej w drodze inkasa, określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso. Przytoczony przepis delegacyjny nie uprawnia organu stanowiącego do ingerowania w regulowane przepisami prawa pracy - prawa i obowiązki pracodawcy i pracownika. Obowiązki służbowe są elementami stosunku pracy kształtowanymi samodzielnie przez jego strony. Rada gminy nie może więc władczo wkraczać w kwestie zakresu obowiązków służbowych, które wynikają z zawartej przez pracownika z pracodawcą umowy o pracę.

Należy podkreślić, iż zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Ma ona bowiem charakter normatywny i generalny oraz adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. W odniesieniu do aktów prawa miejscowego znajdują zastosowanie przepisy § 134 pkt 1 oraz § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którymi w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące sprawy z przekazanego upoważnieniem zakresu. Akt podjęty na podstawie ustawowego upoważnienia może zatem regulować tylko i wyłącznie sprawy przekazane tym upoważnieniem. Jednocześnie Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Zasad techniki prawodawczej, przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresata zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego, winna być tak zredagowana, aby dla każdego adresata była zrozumiała, a zawarte w niej regulacje sformułowane w sposób czytelny, jasny i nie budzący żadnych wątpliwości, co do zapisów w niej zawartych (tak: wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94, wyrok WSA w Gdańsku z dnia 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20, wyrok WSA w Poznaniu z dnia 9 grudnia 2020 r. IV SA/Po 1248/20).

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie postanowiło, jak w sentencji niniejszej uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski