



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 17 października 2024 r.

Poz. 9969

UCHWAŁA NR 16.329.2024 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 16 lipca 2024 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 39.III.2024 Rady Gminy Wiązowna z dnia 25 czerwca 2024 r. w sprawie opłaty targowej

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.) 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 2023 r. poz. 1325), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności uchwały Nr 39.III.2024 Rady Gminy Wiązowna z dnia 25 czerwca 2024 r. w sprawie opłaty targowej, z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 19 pkt 1 lit. a i pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70 z późn. zm.) oraz § 14 ust. 2 i § 39 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Gminie Wiązowna 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 27 czerwca 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr 39.III.2024 Rady Gminy Wiązowna z dnia 25 czerwca 2024 r. w sprawie opłaty targowej.

Stosownie do art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, przedmiotowa 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 zdanie pierwsze ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w § 2 badanej uchwały Rada Gminy Wiązowna wprowadziła opłatę targową na terenie Gminy Wiązowna. Następnie w przedmiotowej uchwale, zgodnie z dyspozycją art. 19 pkt 1 i pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, Rada Gminy Wiązowna określiła wysokość dziennych stawek opłaty targowej, zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności opłaty targowej, a także zarządziła pobór tych opłat w drodze inkasa oraz określiła inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso.

Badana uchwała wchodzi w życie z dniem 1 sierpnia 2024 r., zgodnie z jej § 9.

W § 8 uchwały Rada Gminy Wiązowna postanowiła, cyt. *„Traci moc uchwała Nr 130.XVI.2019 Rady Gminy Wiązowna z dnia 15 października 2019 roku w sprawie opłaty targowej.”*.

Przeprowadzone postępowanie nadzorcze wykazało, iż uchylana ww. uchwała już utraciła ważność, zgodnie z zapisem § 8 uchwały Nr 135.XLII.2021 Rady Gminy Wiązowna z dnia z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie opłaty targowej, który stanowi, cyt. *„Traci moc Uchwała Nr 130.XIV.2019 Rady Gminy Wiązowna z dnia 15 października 2019 roku w sprawie opłaty targowej na terenie Gminy Wiązowna.”*. Uchwała Nr 135.XLII.2021 obowiązuje od 1 stycznia 2022 r.

Kolegium Izby zauważa, iż w obecnej sytuacji Rada Gminy Wiązowna ponownie uchyla uchwałę Nr 130.XIV.2019 Rady Gminy Wiązowna z dnia 15 października 2019 r. w sprawie opłaty targowej, zaś pozostawia w obiegu prawnym, badaną na posiedzeniu Kolegium Izby – w dniu 7 grudnia 2021 r. - uchwałę Nr 135.XLII.2021 Rady Gminy Wiązowna z dnia z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie opłaty targowej.

W konsekwencji w przestrzeni publicznej od 1 sierpnia 2024 r. miałyby funkcjonować dwie uchwały w sprawie uchwały targowej, a więc badana uchwała i uchwała Nr 135.XLII.2021, co jest niedopuszczalne.

Kolegium Izby wskazuje, iż procedowanie nad tym samym przedmiotem przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest dopuszczalne w sytuacji, gdy poprzednio ustanowione normy w tym zakresie zostaną przez radę znowelizowane.

Zgodnie z § 14 ust. 2 oraz w § 39 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, jeżeli ustawa (uchwała) reguluje dziedzinę spraw uprzednio unormowaną przez inną ustawę (uchwałę), to ustawa (uchwała) ta powinna zawierać także przepisy przejściowe lub dostosowujące oraz przepisy uchylające. Oznacza to, iż jeśli dany akt zawiera normy dotyczące kwestii już wcześniej uregulowanych, to musi oprócz przepisów merytorycznych zawierać przepisy, które uporządkują stan prawny, w ten sposób by jednocześnie nie obowiązywały przepisy zawierające normy wzajemnie sprzeczne. Ponadto w § 39 ust. 1 załącznika do rozporządzenia wyraźnie wskazano, iż w przepisie uchylającym wyczerpująco wymienia się ustawy (uchwały) lub poszczególne przepisy, które ustawa (uchwała) uchyla; nie poprzestaje się na domyślnym uchyleniu poprzedniej ustawy ani jej przepisów przez odmienne uregulowanie danej sprawy w nowej ustawie (uchwale).

W badanej uchwale Rada Gminy Wiązowna normując sprawę już wcześniej przez nią rozstrzygniętą, nie określiła, wymaganych przez zasady legislacyjne przepisów przejściowych, dostosowujących ani uchylających, odnoszących się do wcześniej podjętej uchwały.

Pozostawienie w obrocie prawnym dwóch norm prawnych, regulujących opłatę targową na terenie Gminy Wiązowna bez zastosowania norm derogacyjnych jest prawnie niedopuszczalne.

Stanowisko to znajduje potwierdzenie, m.in. w wyroku WSA w Opolu z dnia 17 marca 2009 r. II SA/Op 33/09, w którym Sąd stwierdził, cyt. *„W związku z tym, że ustawodawca przyznał organom gminy uprawnienia stanowienia prawa, wskazać należy, że organy te powinny kierować się zasadami poprawnej legislacji. W doktrynie prawoznawstwa podkreśla się, iż do elementarnych zasad techniki prawodawczej należy zaliczyć regułę zakazu stosowania derogacji milczącej i nakazu stosowania derogacji wyraźnej. Powyższe reguły wynikają z przepisów § 82 i § 86 powołanego wyżej rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej, zamieszczonych w dziale II, mających z mocy § 143 zastosowanie do aktów prawa miejscowego, stanowiących, że zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niej nowych przepisów, nie może natomiast polegać na tym, że dawny przepis zastępuje się nowym, nie wskazując jednocześnie dokonywania tej zmiany (nowelizacja dorozumiana). Argumentem przemawiającym za niedopuszczalnością poprzestania na domyślnym uchyleniu przepisów lub przepisu przez samo odmienne uregulowanie danej sprawy jest realizacja zasady jedności prawa, a także czytelności systemu prawa poprzez pozbawienie wątpliwości które akty obowiązują, a które już nie. Derogacja wyraźna polega na precyzyjnym wskazaniu uchylanych przepisów, przy czym z uwagi na pewność i jasność porządku prawnego informacja o utracie mocy prawnej aktu normatywnego winna następować w takim samym trybie, jak ogłoszenie o jego wejściu w życie”*.

W tym stanie należy przyjąć, iż Rada Gminy Wiązowna, podejmując uchwałę Nr 39.III.2024 z dnia 25 czerwca 2024 r. w sprawie opłaty targowej, dokonała powyższego niezgodnie z art. 15 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 19 pkt 1 lit. a i pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, który upoważnia radę gminy do wprowadzenia opłaty targowej, określenia zasad jej ustalania

i poboru oraz terminów płatności i wysokości stawek opłat, a także zarządzenia poboru opłaty w drodze inkasa oraz określenia inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso.

Skoro w granicach przyznanych kompetencji, Rada Gminy Wiązowna zdecydowała się na podjęcie kolejnej uchwały w sprawie opłaty targowej, to konsekwencją tego zabiegu legislacyjnego powinno być również rozstrzygnięcie, co do zakresu obowiązywania uprzednio podjętej uchwały Nr 135.XLII.2021 Rady Gminy Wiązowna z dnia z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie opłaty targowej.

Powyższe naruszenie prawa jest na tyle istotne, iż skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały Nr 39.III.2024 Rady Gminy Wiązowna z dnia 25 czerwca 2024 r. w sprawie opłaty targowej.

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 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 powinny być sformułowane w sposób czytelny, zrozumiały i precyzyjny (tak: wyrok NSA (do 2003.12.31) w Gdańsku 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, wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2022 r. VIII SA/Wa 524/22, wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r. II SA/Lu 485/08, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r. II SA/Wr 385/05).

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że brak zastosowania odpowiednich norm derogacyjnych istotnie narusza prawo i przesądza o dotknięciu badanej uchwały wadą prawną, w świetle art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

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

Przewodnicząca Posiedzenia Kolegium
Bożena Zych