



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 13 maja 2025 r.

Poz. 4809

UCHWAŁA NR 2.32.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 21 stycznia 2025 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr XIII/68/2024 Rady Miejskiej w Skaryszewie z dnia 27 grudnia 2024 r. w sprawie wprowadzenia opłaty targowej i określenia wysokości dziennych stawek opłaty targowej

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 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 2025 r. poz. 7), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności uchwały Nr XIII/68/2024 Rady Miejskiej w Skaryszewie z dnia 27 grudnia 2024 r. w sprawie wprowadzenia opłaty targowej i określenia wysokości dziennych stawek opłaty targowej, z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 1 i ust. 2, art. 19 pkt 1, art. 19 pkt 3 oraz art. 20b ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 70 z późn. zm.) w związku z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 702 z późn. zm.) oraz § 6 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 2016 r. poz. 283).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Gminie Skaryszew skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 30 grudnia 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr XIII/68/2024 Rady Miejskiej w Skaryszewie z dnia 27 grudnia 2024 r. w sprawie wprowadzenia opłaty targowej i określenia wysokości dziennych stawek opłaty targowej.

Zgodnie z 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.

W § 3 badanej uchwały Rada Miejska w Skaryszewie postanowiła, cyt. „Wysokość dziennej stawki opłaty targowej wynosi odpowiednio:

1. Handel artykułami rolnymi, spożywczymi, roślinami, krzewami, wieńcami, kwiatami, zniczami, odzieżą, chemią gospodarczą, artykułami przemysłowymi, artykułami związanymi z hodowlą koni:

Ze stanowiska handlowego, z pojazdu, z przyczepy	W dniach Jarmarku Końskiego „Wstępy” (w zł)	W dniach 31 października, 1 listopada, 2 listopada (w zł) - targ przy cmentarzu	W pozostałych dniach roku (w zł) Targowisko „Mój Rynek
- do 3,0 m włącznie	100	30	15
- od 3,0 m do 6,0 m	200	60	30
- od 6,0 m do 9,0 m	300	50	45
- od 9,0 m do 12,0 m	400	60	60
- od 12,0 m do 15,0 m	500	70	75
- każdy kolejny metr	100	30	15

2. Handel artykułami małej gastronomii, gotowymi do spożycia tzw. „fast food” oraz napojami:

Ze stanowiska handlowego, z budki, z pojazdu, z przyczepy	W dniach Jarmarku Końskiego „Wstępy” (w zł)	W dniach 31 października, 1 listopada, 2 listopada (w zł) - targ przy cmentarzu	W pozostałych dniach roku (w zł) Targowisko „Mój Rynek
- do 3,0 m włącznie	300	30	20
- od 3,0 m do 6,0 m	600	60	25
- od 6,0 m do 9,0 m	900	90	30
- każdy kolejny metr	300	30	20”

Kolegium Izby zauważa, że nie wskazano dwustronnie zamkniętego przedziału powierzchni sprzedaży, co powoduje możliwość zastosowania dwóch stawek dla powierzchni 6 m, 9 m, 12 m, 15 m.

Ponadto brak jest doprecyzowania katalogu sposobów/form i miejsc dokonywania sprzedaży przez niewskazanie innych sposobów/form i innych miejsc dokonywania sprzedaży, przy których należałoby zastosować określoną stawkę, co może powodować nieścisłości w obowiązku uiszczania opłaty. Kolegium Izby zwraca uwagę, że ustalenie stawki opłaty targowej – w zależności od sposobów dokonywanej sprzedaży i miejsc sprzedaży - nie może doprowadzić do powstania luk w tym zakresie, a w konsekwencji luk w opodatkowaniu sprzedaży. Podkreślić trzeba również, że pojęcia „handel” i „sprzedaż” nie są pojęciami tożsamymi. Na podstawie art. 19 pkt 1 i art. 15 ust. 1 i ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, rada gminy, w drodze uchwały określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłaty targowej, a opłatę targową pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach. Targowiskami zaś są wszelkie miejsca w których jest prowadzona sprzedaż. W ocenie Kolegium Izby, sformułowane przez Radę Miejską w Skaryszewie ww. postanowienia uchwały w sposób istotny naruszają przepis art. 15 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 19 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Natomiast brak precyzyjnego określenia powierzchni zajętej pod prowadzoną sprzedaż może powodować trudności przy stosowaniu stawek opłaty targowej.

Dalej, w § 3 ust. 4 uchwały postanowiono, cyt. „Drobny handel koszyczkowy (z ręki, z kosza, z roweru) bez względu na termin sprzedaży: 1 osoba -10 złotych.”. 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. Z powyższego wynika, zdaniem Kolegium Izby, że opłata targowa związana jest z faktem prowadzenia sprzedaży. Opłacie targowej podlega zatem sprzedaż, a nie osoba jej dokonująca.

Należy podkreślić, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Jej uregulowania powinny być – zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą - na tyle precyzyjne i czytelne, aby nie powstawały wątpliwości interpretacyjne i aby adresaci uchwały oraz organy ją stosujące, nie mieli wątpliwości, co do zapisów w niej zawartych (tak: wyrok NSA (do 2003.12.31) w Gdańsku z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94). Z przepisów § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” wynika, że przepisy aktów normatywnych redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Następnie w § 3 ust. 5 badanej uchwały ustalono, cyt. „Zwalnia się z opłaty targowej sprzedaż własnych wyrobów artystycznych i rękodzielniczych, wskazanych poniżej, podczas imprez artystycznych, kulturalnych i rekreacyjnych, wystaw, festynów i kiermaszów:

- ręcznie wytwarzane wyroby garncarskie;
- ręcznie haftowane obrusy, serwety, chusty, bieżniki itp.;
- koronki;
- wyroby kowalstwa artystycznego;
- ręcznie wykonywane kwiaty i ozdoby, w szczególności: z bibuły, papieru, suszu, słomy;
- ręcznie malowane obrazy, w szczególności: na szkłe, drewnie, metalu, papierze, płótnie;
- ręcznie wykonywane rzeźby;
- ręcznie wykonywane zabawki i instrumenty, w szczególności: z gliny, papieru, drewna, słomy;
- pamiątki związane z tradycją regionalną”.

Kolegium Izby stoi na stanowisku, że w § 3 ust. 5 badanej uchwały, Rada Miejska w Skaryszewie wprowadziła zwolnienie z opłaty targowej mogące stanowić pomoc publiczną. Zgodnie z art. 20b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, jeżeli uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przewiduje udzielanie pomocy publicznej, uchwała ta powinna być podjęta z uwzględnieniem przepisów dotyczących pomocy publicznej. W badanej uchwale nie zawarto stosownych regulacji, dotyczących udzielania pomocy publicznej. Jak ustalono, nie dokonano również zgłoszenia projektu uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (pismo nr SKG.3251.3.2025.MS z dnia 17 stycznia 2025 r.). Zgodnie zaś z wymogami art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu, który w terminie 14 dni może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Powyższe zaniechanie stanowi naruszenie procedury podejmowania uchwał, co zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, należy zaliczyć do istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały (tak: wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13). W konsekwencji należy uznać, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 20b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w związku z art. 7 ust. 3 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Ponadto, w § 3 ust. 5 badanej uchwały użyto zwrotów, cyt. „itp.” i „w szczególności”. W ocenie Kolegium Izby powyższe zapisy mogą prowadzić do wystąpienia niedozwolonego luzu interpretacyjnego oraz uznaniowości dokonującego oceny w tym zakresie, przy czym używanie zwrotów niedookreślonych jest niedopuszczalne.

Badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego, zatem jej uregulowania winny być formułowane w sposób wyczerpujący, czytelny i zrozumiały dla przeciętnego adresata oraz w sposób niebudzący wątpliwości interpretacyjnych, mając na uwadze § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. W judykaturze stwierdza się, że zasadą jest, że uchwały stanowione przez organy samorządowe muszą zawierać sformułowania czytelne, jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (np. wyrok NSA 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 11 maja 2022 r. III SA/Wa 671/22, wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 sierpnia 2022 r. VIII Sa/Wa 524/22, wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 września 2022 r. V Sa/Wa 1803/22).

Następnie w § 6 badanej uchwały, Rada Miejska w Skaryszewie postanowiła, cyt. „Burmistrz Gminy i Miasta Skaryszew może udzielić zwolnienia z opłaty targowej dla określonych wystawców i twórców rękodzieła ludowego i artystycznego.”.

Kolegium Izby zauważa, że w myśl art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, rada gminy w drodze uchwały - może wprowadzać inne niż wymienione w ustawie zwolnienia przedmiotowe od opłat lokalnych. Powyższy przepis przesądza o tym, że organem właściwym do wprowadzenia zwolnienia z opłaty targowej jest wyłącznie Rada Miejska oraz że zwolnienie może dotyczyć tylko i wyłącznie przedmiotu sprzedaży, nie zaś podmiotu, który jej dokonuje w określonym przez radę miejscu. Zwolnienia podmiotowe zostały uregulowane art. 16 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i są to jedyne zwolnienia podmiotowe od

opłaty targowej, mające oparcie w przepisach prawa. Tym samym w ocenie Kolegium Izby, uregulowania zawarte w § 6 badanej uchwały naruszają kompetencje organu stanowiącego. Organ stanowiący, nie może w podjętej uchwale scedować swoich kompetencji na organ wykonawczy. Podkreślić należy, że organ jednostki samorządu terytorialnego, realizując swoje kompetencje, musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady przez Radę Miejską w Skaryszewie w badanej uchwale, stanowi istotne naruszenie art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Zgodnie z § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w akcie prawa miejscowego zamieszcza się przepisy prawne regulujące sprawy z przekazanego upoważnieniem zakresu. Oznacza to, że akt podjęty na podstawie ustawowego upoważnienia może regulować tylko i wyłącznie sprawy przekazane tym upoważnieniem. Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi (wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r. IV SA 385/99).

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdziło, że uregulowania w niej zawarte powodują, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

Z podanych powodów Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski