



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 25 marca 2025 r.

Poz. 3001

UCHWAŁA NR 1.9.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 14 stycznia 2025 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 121/X/24 Rady Miasta Milanówka z dnia 16 grudnia 2024 r. w sprawie wprowadzenia i poboru opłaty targowej na terenie Gminy Milanówek oraz wysokości stawek opłaty targowej i określenia inkasenta

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 121/X/24 Rady Miasta Milanówka z dnia 16 grudnia 2024 r. w sprawie wprowadzenia i poboru opłaty targowej na terenie Gminy Milanówek oraz wysokości stawek opłaty targowej i określenia inkasenta, z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 19 pkt 1 oraz art. 19 pkt 1, 2 i 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70 z późn. zm.), a także § 134 pkt 1, § 135 i § 137 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 Miastu Milanówek 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 20 grudnia 2024 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr 121/X/24 Rady Miasta Milanówka z dnia 16 grudnia 2024 r. w sprawie wprowadzenia i poboru opłaty targowej na terenie Gminy Milanówek oraz wysokości stawek opłaty targowej i określenia inkasenta.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi regionalnej izby obrachunkowej.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

Badaną uchwałą Rada Miasta Milanówka wprowadziła opłatę targową na terenie Gminy Milanówek od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach.

W § 3 ust. 1 badanej uchwały Rada Miasta Milanówka postanowiła, cyt. „Wysokość dziennej stawki Opłaty Targowej obliczana jest od powierzchni zajętej na dokonywanie sprzedaży, za każdy rozpoczęty m2 zajętej przez Sprzedawcę powierzchni, niezależnie od formy handlu lub rodzaju stanowisk handlowych, z zastrzeżeniem § 4 ust. 2 i 3 niniejszej uchwały.”.

Jednocześnie w § 4 ust. 1 badanej uchwały Rada Miasta Milanówka wskazała, cyt. „Dzienna Stawka Opłaty Targowej wynosi:

- a) przy powierzchni zajętej na dokonywanie sprzedaży do 2 m²: 10 zł.
- b) przy powierzchni zajętej na dokonywanie sprzedaży do 4 m²: 10 zł oraz 3 zł za każdy rozpoczęty m² powierzchni zajętej na dokonywanie sprzedaży począwszy od 3-go m².
- c) przy powierzchni zajętej na dokonywanie sprzedaży do 8 m²: 16 zł oraz 2 zł za każdy rozpoczęty m² powierzchni zajętej na dokonywanie sprzedaży począwszy od 5-go m².
- d) przy powierzchni zajętej na dokonywanie sprzedaży przekraczającej 8 m²: 24 zł za oraz 1 zł za każdy rozpoczęty m² powierzchni zajętej na dokonywanie sprzedaży począwszy od 9-go m².”.

W przywołanych regulacjach Rada Miasta Milanówka dokonała zróżnicowania stawek opłaty targowej w zależności od powierzchni, na której dokonywana jest sprzedaż, przy czym nie określiła, czy podana wartość wyrażona w jednostce miary m² obejmuje swym zakresem wskazaną powierzchnię sprzedaży wraz z wartością graniczną, tj. włącznie z tą wartością. Jeśli celem Rady Miasta Milanówka było wskazanie, np. iż opłata za dokonywanie sprzedaży na targowisku o powierzchni do 2 m² włącznie wynosi 10 zł, to po wartości wyrażonej w metrach kwadratowych należało dodać wyrażenie „włącznie” dla wartości powierzchni określonych w § 4 ust. 1 lit. a, b i c.

Jednocześnie Kolegium Izby zauważa, iż w cytowanym § 4 ust. 1 lit. b i c badanej uchwały Rada Miasta Milanówka nie wskazała dolnego przedziału, z jakim następuje zamknięcie powierzchni sprzedaży, co w konsekwencji, powoduje, iż dzienne stawki opłaty targowej w podanych przedziałach powierzchni sprzedaży zawierają się w sobie. Każdy ze wskazanych przedziałów dotyczy w istocie tej samej powierzchni, tj. znajduje się w przedziale od 0 m² do 8 m².

Dopiero w § 4 ust. 1 lit. d badanej uchwały powierzchnia naliczana jest od wartości, cyt. „przekraczającej 8 m²”, jednak ustalenie, czy włącznie z tą wartością, również nie jest możliwe.

Zdaniem Kolegium Izby sformułowane przez Radę Miasta Milanówka postanowienia w sposób istotny naruszają przepisy art. 15 ust. 1 i ust. 2 w związku z art. 19 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zgodnie z którymi rada gminy może wprowadzić opłatę targową, którą pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach, z zastrzeżeniem ust. 2b (sprzedaży w budynkach lub ich częściach), a także rada gminy, w drodze uchwały określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłat określonych w ustawie.

Brak precyzyjnego określenia powierzchni sprzedaży może powodować trudności przy stosowaniu stawek opłaty targowej. Należy podkreślić, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Jej uregulowania powinny być – zgodnie z ugruntowaną linią orzeczniczą - 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). W omawianych przypadkach zapisy badanej uchwały, wprowadzające zróżnicowane stawki opłaty targowej, nie powinny budzić wątpliwości i powinny jednoznacznie wskazywać, kiedy ma zastosowanie stawka o określonej wysokości. Wskazane wymogi nie zostały jednak spełnione, ponieważ w stawkach określonych badaną uchwałą nie wskazano domkniętego przedziału powierzchni sprzedaży, co powoduje możliwość zastosowania dwóch stawek dla powierzchni 2 m², 4 m², 8 m². Tym samym w ocenie Kolegium Izby sformułowane przez Radę Miasta Milanówka postanowienia w sposób istotny naruszają zasadę kompletności, wynikającą z art. 15 ust. 1 i 2 w związku z art. 19 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a brak precyzyjnego określenia powierzchni zajętej pod prowadzoną sprzedaż może powodować trudności przy stosowaniu stawek opłaty targowej.

W § 3 ust. 2 badanej uchwały Rada Miasta Milanówka zawarła następujące postanowienie, cyt. „Przez powierzchnię zajętą na dokonywanie sprzedaży rozumie się całość powierzchni faktycznie zajętej przez Sprzedawcę w celu dokonywania sprzedaży, uwzględniając w szczególności: stoisko handlowe z miejscem dla Sprzedawcy lub osób z nim współpracujących, wewnętrzne przejścia w ramach stoiska handlowego przeznaczone do poruszania się klientów lub Sprzedawcy, powierzchnię zajętą dla towarów oferowanych do sprzedaży lub przeznaczonych do dokonywania sprzedaży na stoisku handlowym.”.

W § 4 ust. 4 badanej uchwały organ stanowiący wskazał, cyt. „Przez pojazd mechaniczny rozumie się pojazd samochodowy, ciągnik rolniczy, motorower i przyczepę określone w przepisach ustawy Prawo o ruchu drogowym a także pojazd wolnobieżny w rozumieniu przepisów ustawy Prawo o ruchu drogowym, z wyłączeniem pojazdów wolnobieżnych będących w posiadaniu rolników posiadających gospodarstwo rolne i użytkowanych w związku z posiadaniem tego gospodarstwa – zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ust. 1 pt. 10 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o ubezpieczeniach obowiązkowych, Ubezpieczeniowym Funduszu Gwarancyjnym oraz Polskim Biurze Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 2500 z późn. zm.).”.

W § 5 ust. 3 i 4 badanej uchwały Rada Miasta Milanówka zawarła postanowienia o treści, cyt. „3. W imieniu Inkasenta Opłatę Targową od Sprzedawcy pobiera Administrator Targowiska Miejskiego w Milanówku lub uprawnione osoby wskazane przez Inkasenta, wydając dowód uiszczenia Opłaty Targowej w postaci paragonu z kasy fiskalnej lub biletu opłaty targowej.

4. Dowód uiszczenia Opłaty Targowej Sprzedawca winien zachować do czasu opuszczenia targowiska w danym dniu i okazywać do kontroli osobom uprawnionym.”.

W ocenie Kolegium Izby wszystkie wskazane powyżej postanowienia nie mieszczą się w delegacji określonej w przepisach art. 19 pkt 1 i pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Wynika z nich, iż rada gminy w drodze uchwały określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłat określonych w ustawie, a także może zarządzić pobór tych opłat w drodze inkasa, określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso.

W ocenie Kolegium Izby powołane wyżej przepisy nie zawierają upoważnienia dla organu stanowiącego do wprowadzania swego rodzaju definicji legalnych takich pojęć jak, cyt. „powierzchnia zajęta na dokonywanie sprzedaży”, „pojazdu mechanicznego”, formy pokwitowania wniesionej opłaty czy przyznania inkasentom uprawnień kontrolnych.

Podobnie, za niezgodne z delegacją art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, należy uznać postanowienie Rady Miasta Milanówka o poborze opłaty targowej w imieniu Inkasenta przez wskazany podmiot lub inne uprawnione osoby. We wskazanym zakresie przepis ten upoważnia bowiem radę gminy jedynie do wyznaczenia inkasenta, co rozumiane jest jako wskazanie podmiotu (w tym przypadku Urzędu Miejskiego w Milanówku). W ocenie Kolegium Izby dodatkowe uszczegółowianie kwestii poboru stanowi zatem wykroczenie poza ramy wskazanego przepisu.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że zawarcie w akcie prawa miejscowego przepisów, które wykraczają poza przyznaną organowi stanowiącemu kompetencję uchwałodawczą, narusza konstytucyjną zasadę legalizmu, wyrażoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zobowiązującą organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa oraz art. 94 Konstytucji RP, 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.

Stanowisko Kolegium Izby w tym zakresie poparte jest przez orzecznictwo sądów administracyjnych, przykładowo: 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), 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. Nie jest upoważniony ani do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego”, czy wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13, w którym Sąd wskazał, cyt. „...do takich istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał ...”.

W odniesieniu do aktów prawa miejscowego znajdują zastosowanie przepisy § 134 pkt 1 oraz § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którymi w uchwale 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.

W § 4 ust. 2 badanej uchwały Rada Miasta Milanówka postanowiła, cyt. „W przypadku dodatkowego wykorzystywania pojazdu mechanicznego do dokonywania sprzedaży, w tym przechowywania towarów oferowanych lub przeznaczonych do dokonywania sprzedaży dzienna stawka opłaty targowej ulega zwiększeniu o kwotę 20 zł od takiego pojazdu.”. Z kolei w § 4 ust. 3 badanej uchwały postanowiono, cyt. „W przypadku dokonywania sprzedaży wyłącznie z pojazdu mechanicznego dzienna stawka Opłaty Targowej wynosi 20 zł od takiego pojazdu.”.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 w związku z art. 19 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, rada gminy może wprowadzić opłatę targową pobieraną od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach, z zastrzeżeniem ust. 2b - opłata targowa pobierana jest od osób fizycznych, osób prawnych, jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej - dokonujących sprzedaży na targowiskach. Podkreślić należy, iż ustawodawca w sposób precyzyjny określił, za jaką czynność (a więc tylko za sprzedaż) i od jakiego podmiotu pobiera się opłatę targową. Nie może być ona zatem pobierana od każdej aktywności prowadzonej w miejscu prowadzenia sprzedaży. Jedynie zawieranie umów sprzedaży na targowisku i czynności zmierzające do jej sfinalizowania skutkują powstaniem obowiązku podatkowego w tym zakresie.

Podsumowując, określone przez Radę Miasta Milanówka stawki opłaty od pojazdu mechanicznego dotyczą nie tylko sprzedaży towarów, ale też ich przechowywania w dodatkowym pojeździe, tym bardziej że z cytowanego § 4 ust. 3 badanej uchwały wynika, iż obejmuje on swym zakresem sytuacje, w której następuje „sprzedaż wyłącznie z pojazdu mechanicznego”.

W ocenie Kolegium Izby powyższe stanowi naruszenie upoważnienia ustawowego udzielonego radzie gminy, na podstawie art. 19 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Stawka określona przez Radę Miasta Milanówka w § 4 ust. 2 badanej uchwały nie dotyczy sprzedaży dokonywanej w określony sposób, a dodatkowej czynności odbywającej się obok podstawowej czynności jaką jest sprzedaż. Tym samym w ocenie Kolegium Izby organ stanowiący nie wypełnił delegacji wynikającej z przepisu art. 19 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W ocenie Kolegium Izby uchwała rady gminy powinna być każdorazowo precyzować stawki opłaty w przypadku rozróżniania poszczególnych rodzajów sprzedaży, tak aby adresaci regulacji w niej zawartych nie mieli wątpliwości, co do zawartych w niej zapisów.

Ponadto Kolegium Izby stwierdza, iż w badanej uchwale Rada Miasta Milanówka nie określiła terminu płatności opłaty targowej, czym nie wypełniła delegacji wynikającej z 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. Zgodnie ze stanowiskiem, jakie wypracowała judykatura (tak: wyrok NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu z dnia 3 grudnia 1996 r. SA/Wr 949/96; wyrok NSA (do 2003.12.31) we Wrocławiu z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97), do naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy m.in. naruszenie: treści przepisów kompetencyjnych do podejmowania uchwał czy przepisów określających procedurę podejmowania uchwał. W konsekwencji za wadliwe pod względem prawnym należy uznać nie tylko te ustalenia uchwały, które naruszają konkretne przepisy prawa, ale także te uchwały, które nie wypełniają zapisów kompetencyjnych ustawowo przewidzianych.

Dodatkowo z treści badanej uchwały wynika, że Rada Miasta Milanówka nie ustaliła wynagrodzenia za wprowadzone inkaso. W ocenie Kolegium Izby w przypadku zarządzenia poboru opłaty targowej w drodze inkasa i wyznaczenia inkasenta, Rada Miasta Milanówka powinna określić wysokość wynagrodzenia za inkaso. Zgodnie bowiem z art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, rada gminy w drodze uchwały może zarządzić pobór opłaty w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso. Pobór opłaty targowej został zarządzony w drodze inkasa, co obligowało organ stanowiący również do określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso. Jak wskazał NSA w uzasadnieniu do wyroku z dnia 12 maja 2021 r. III FSK 3061/21, cyt. „Jeżeli zatem rada gminy zarządza pobór opłaty miejscowej w drodze inkasa jednocześnie zobowiązana jest do określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso” (tak również: wyrok WSA w Łodzi z dnia 16 października 2014 r. I SA/Łd 1001/14). Podobnie WSA w Łodzi w wyroku z dnia 9 października 2013 r. I SA/Łd 829/13 zwrócił uwagę, cyt. „Wyznaczenie inkasenta i określenie wysokości jego wynagrodzenia należy bowiem do wyłącznej kompetencji rady gminy i nie może być przekazywane innym organom”. Zdaniem Kolegium Izby konsekwencją zarządzenia poboru opłaty w formie inkasa jest wyznaczenie inkasentów i określenie wynagrodzenia z tego tytułu. Potwierdzeniem tego jest fakt, że w przepisie art. 19 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych zawarta jest koniunkcja (użycie spójnika „i”), cyt. „określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso”. Kolegium Izby zwraca uwagę, że

zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie upoważnienia ustawowego polega na jego pełnym realizowaniu. Brak uregulowania zagadnienia objętego delegacją ustawową, świadczy o niewyczerpaniu upoważnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą, zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał stanowi istotne naruszenie prawa (tak: wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13).

W § 2 ust. 3 badanej uchwały Rada Miasta Milanówka postanowiła, cyt. „Opłacie Targowej nie podlega sprzedaż dokonywana w budynkach lub w ich częściach.”. Natomiast w § 6 badanej uchwały Rada Miasta Milanówka wskazała, cyt. „Zwalnia się od opłaty targowej:

- 1) Sprzedawców wskazanych w § 2 ust.1, którzy są podatnikami podatku od nieruchomości w związku z przedmiotami opodatkowania położonymi na targowiskach;
- 2) rolników i ich domowników prowadzących w piątki i soboty handel w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 października 2021 r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników (Dz.U. poz. 2290).”.

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 zwolnienie może dotyczyć tylko i wyłącznie przedmiotu sprzedaży, nie zaś podmiotu, który jej dokonuje w określonym przez radę miejscu. Zwolnienia podmiotowe zostały bowiem uregulowane art. 16 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i są to jedyne zwolnienia podmiotowe od opłaty targowej, mające oparcie w przepisach prawa. W ocenie Kolegium Izby zapis zamieszczony w § 6 badanej uchwały wykracza poza ustawowe kompetencje Rady Miasta Milanówka. Podkreślić należy, że organ jednostki samorządu terytorialnego, realizując swoje kompetencje, musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady przez Radę Miasta Milanówka w badanej uchwale, stanowi istotne naruszenie art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu (wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r. IV SA 385/99). Wobec powyższego, należy uznać, że ww. postanowienia zawierają regulacje wykraczające poza przyznane Radzie Miasta Milanówka upoważnienie.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, iż zastosowane przez Radę Miasta Milanówka zwolnienia są de facto powieleniem zapisów ustawowych, tj. art. 15 ust 2b i art. 16 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. Kolegium Izby za normatywnie zbędne uważa powtarzanie w aktach prawa miejscowego norm przyjętych w ramach obowiązujących już regulacji ustawowych tym bardziej, iż w swej treści są one niezależne od woli organu. Powyższe potwierdza wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 kwietnia 2012 r. IV SA/Po 169/12, w którym to sąd administracyjny jednoznacznie wskazał, że uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Ponadto sąd administracyjny zasygnalizował, że powtórzony przepis ustawy będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. Z kolei w wyroku NSA (do 2003.12.31) w Lublinie z dnia 28 lutego 2003 r. I SA/Lu 822/02 Sąd podkreślił, że uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, jest jednocześnie źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze danej gminy i musi respektować unormowania zawarte w aktach prawnych wyższego rzędu. W tym miejscu wskazać również należy, iż tego rodzaju zapis wprost narusza § 137 w związku z § 143 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczych”, który stanowi o tym, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw i innych aktów normatywnych. Zakaz ten ma na celu budowanie systemu prawnego w sposób spójny, czytelny, ułatwiający wyszukiwanie odpowiedzi na pytanie o to, jak prawo reguluje określoną kwestię. Dlatego też system prawny powinien być budowany od ogółu do szczegółu, a to oznacza, że na poziomie bardziej szczegółowym nie powtarza się już zasad wyczerpująco wyrażonych na poziomie bardziej ogólnym.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że brak uregulowania zagadnień, objętych delegacją ustawową, stanowi o niewyczerpaniu upoważnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego, co istotnie narusza prawo i sprawia, że zachodzi konieczność wyeliminowania badanej uchwały z obrotu prawnego.

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

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski