



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

---

Kraków, dnia 28 stycznia 2016 r.

Poz. 742

### UCHWAŁA NR KI-411/466/15 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W KRAKOWIE

z dnia 30 grudnia 2015 roku

znak sprawy: KI-43-146/88/15

**o stwierdzeniu nieważności uchwały Nr XVII/111/2015 Rady Miejskiej  
w Proszowicach z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty targowej,  
sposobu jej poboru, określenia inkasenta i wysokości wynagrodzenia za inkaso opłaty targowej**

Kolegium Izby działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz.U. z 2015 r., poz. 1515) i art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j.: Dz.U. z 2012 r., poz. 1113 z późn. zm.)

#### **o r z e k a**

**o stwierdzeniu nieważności uchwały Nr XVII/111/2015 Rady Miejskiej w Proszowicach z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości opłaty targowej, sposobu jej poboru, określenia inkasenta i wysokości wynagrodzenia za inkaso opłaty targowej.**

#### **UZASADNIENIE**

1. Uchwała NR XVII/111/2015 Rady Miejskiej w Proszowicach z dnia 27 listopada 2015 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 2 grudnia 2015 r. Uchwałę opublikowano w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego w dniu 11 grudnia 2015 r. pod pozycją: 7971.

Uchwałą NR XVII/111/2015 Rada Miejska w Proszowicach zawarła regulację obowiązującą od dnia 1 stycznia 2016 r. w zakresie opłaty targowej, o której mowa w art. 15 i art. 19 pkt 1 lit. a oraz pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j.: Dz. U. z 2014 r., poz. 849 z późn. zm.).

W uchwale Rada Miejska określiła wysokość obowiązujących od dnia 1 stycznia 2016 r. stawek opłaty targowej, zarządziła pobór opłaty w formie inkasa przez wyznaczonego inkasenta oraz określiła wysokość wynagrodzenia inkasenta.

Badając zgodność uchwały NR XVII/111/2015, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie na posiedzeniu w dniu 16 grudnia 2015 r. – stwierdziło, co następuje.

Po pierwsze, zdaniem Kolegium Izby regulacja z uchwały Nr XVIII/111/2015 jest regulacją niekompletną. Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 stycznia 2016 r., warunkiem poboru opłaty targowej jest

wpierw wprowadzenie przez radę gminy obowiązku ponoszenia opłaty targowej. Rada Miejska w Proszowicach nie wywiązała się z takiego wymogu z art. 15 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Po drugie, jako nieprawidłowości uchwały Nr XVIII/111/2015 uznano również niedostatecznie jasne i budzące wątpliwości kryterium wysokości opłaty targowej w zależności od tego czy sprzedaż dokonywana jest na „targowiskach urządzonych i stałych placach targowych” – czy poza takimi miejscami. Według uchwały w miejscach stanowiących „targowiska urządzone i stałe place targowe” obowiązują niższe stawki opłaty targowej (§ 2 i załącznik nr 1), niż w miejscach nimi nie będącymi (§ 3 i załącznik nr 2). Dwa pojęcia występujące w treści § 2 i § 3 nie są zdefiniowane w ustawodawstwie podatkowym, ani w innych źródłach powszechnie obowiązującego prawa. Kolegium Izby uznało, że nie jest jasne, czy osoba sprzedająca na konkretnym targowisku w Gminie Proszowice zobowiązana jest uiścić opłatę niższą (z załącznika nr 1), czy opłatę wyższą (z załącznika nr 2). Brak jednoznaczności powyższych pojęć uniemożliwia również ocenę legalności kryteriów, którymi kierowała się Rada Miejska w Proszowicach w zakresie zróżnicowania wysokości opłaty targowej. Powyższe sformułowania uchwały NR XVIII/111/2015 uznano za podjęte z naruszeniem zasady określoności prawa wyrażonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Uchwałę Nr KI-411/427/15 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 16 grudnia 2015 r. o wszczęciu postępowania o stwierdzenie nieważności uchwały Nr XVIII/111/2015 przekazano organom Gminy i Miasta Proszowice, wraz z informacją o kolejnym posiedzeniu Kolegium Izby w sprawie stwierdzenia nieważności wyznaczonym na dzień 30 grudnia 2015 r.

W dniu 29 grudnia 2015 r. do Izby wpłynęło stanowisko Przewodniczącego Rady Miejskiej w Proszowicach zawarte w piśmie z dnia 28 grudnia 2015 r. (Znak: BRP.0004.2.40.2015). W piśmie Przewodniczący Rady Miejskiej zaznaczył, że nie podziela poglądów z uchwały Kolegium Izby z dnia 16 grudnia 2015 r., że ranga tam wskazanych uchybień powodowałaby nieważność uchwały Nr XVII/111/2015.

W zakończeniu pisma Przewodniczący Rady Miejskiej wniósł o umorzenie prowadzonego postępowania.

Rozpatrując ponownie legalność uchwały NR XVII/111/2015 po zapoznaniu się z obszerną argumentacją z ww. pisma Przewodniczącego Rady Gminy Proszowice, Kolegium Izby podtrzymuje wskazane wcześniej dwa argumenty prawne uzasadniające stwierdzenie nieważności uchwały NR XVII/111/2015. Każdy z dwóch postawionych zarzutów dotyczy istotnego naruszenia prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2015 r., poz. 1515), i oddzielnie jest podstawą stwierdzenia nieważności kwestionowanej uchwały.

**2.** Odnośnie do pierwszego zarzutu, to jest braku uprzedniego wprowadzenia obowiązku ponoszenia opłaty targowej od dnia 1 stycznia 2016 r. – Kolegium Izby podkreśla, że wolą Rady Miejskiej w Proszowicach było ustalenie stawek opłaty targowej i organizacja jej inkasa – jako norm obowiązujących od dnia 1 stycznia 2016 r. (§ 9 uchwały). Nie można pominąć tego faktu, że kwestionowana uchwała z dnia 27 listopada 2015 r. podjęta jest w okresie *vacatio legis* przepisu art. 9 pkt 10 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1045). Zgodnie z nim od dnia 1 stycznia 2016 r. zmienia brzmienie przepis art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Według dotychczasowego brzmienia, obowiązek ponoszenia opłaty targowej jest obowiązkiem ustawowym (*ex lege*), natomiast rzeczą rady gminy było ustalić stawki opłaty i zorganizować jej pobór. Natomiast według nowego stanu prawnego od dnia 1 stycznia 2016 r. przepis art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych otrzymał brzmienie (cyt.): „art. 15. 1. Rada gminy może wprowadzić opłatę targową. Opłatę targową pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach z zastrzeżeniem ust. 2b.”. Uznać w konsekwencji należy, że dotychczasowy – ustawowy – obowiązek ponoszenia opłaty targowej został zmieniony na możliwość ustanowienia przez radę gminy obowiązku ponoszenia opłaty targowej z mocy uchwały z art. 15 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy. Kolegium Izby odwołuje się w tym względzie do swojego stanowiska z uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie NR KI-411/386/15 z dnia 18 listopada 2015 r. (opubl.: Dz.Urz.Woj. Małopolskiego z dnia 30 grudnia 2015 r.

poz. 7259). Zgodnie z nim, aby od dnia 1 stycznia 2015 r. na terenie danej gminy była możliwa do pobierania opłata targowa, rada gminy musi wpierv podjąć uchwałę na podstawie zmienionego art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, wprowadzając opłatę targową. Z uwagi na zmianę przepisu art. 15 ust. 1 ustawy i delegowanie na rady gmin możliwości wprowadzenia opłaty targowej, nie ma podstawy do pobierania opłaty targowej w oparciu o dotychczas obowiązującą uchwałę w sprawie stawek opłaty targowej.

Kolegium Izby w sprawie kwestionowanej uchwały NR XVII/111/2015 nie zgadza się ze stanowiskiem z ww. pisma Przewodniczącego Rady Miejskiej w Proszowicach, że przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Proszowicach nie może naruszać prawa, gdyż została podjęta w miesiącu listopadzie 2015 r., kiedy to jeszcze nie obowiązywał znowelizowany art. 15 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, albowiem nowelizacja będzie funkcjonować dopiero od 1 stycznia 2015 r., jako wprowadzona art. 9 pkt 10 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw. Kolegium Izby podkreśla, że kwestionowana uchwała dotycząca stawek opłaty targowej z mocy jej § 9 miałyby wejść w życie w nowym już stanie prawnym, w którym pobór opłaty targowej uzależnia od wyraźnego wprowadzenia przez radę gminy obowiązku jej ponoszenia. Do jej oceny legalności, w związku z § 9, należało zatem wziąć pod uwagę stan prawny obowiązujący na dzień 1 stycznia 2015 r.

Nie można również zgodzić się z argumentacją Przewodniczącego Rady Miejskiej w Proszowicach, że fakt nowelizacji art. 15 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, nie powoduje automatycznego wygaśnięcia mocy prawnej dotychczasowych uchwał w sprawie opłaty targowej i aby zaprzestać pobierania rady gmin musiałaby podjąć uchwały o ich uchyleniu po 1 stycznia 2016 r. Faktem pozostaje, że Rada Miejska w Proszowicach zapisem § 7 uchyliła dotychczas obowiązującą uchwałę Nr VII/31/99 Rady Miejskiej w Proszowicach z dnia 4 lutego 1999 r. w sprawie stawek opłaty targowej. Zdaniem Kolegium Izby, brak takiego postanowienia powodowałby, że uchwała oparta na dotychczasowym (zmienianym) brzmieniu art. 15 ustawy traciłaby moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2016 r.

Kolegium Izby podkreśla, że zgodnie z przyjętą w polskim prawie zasadą legislacji i wykładni prawa, jeśli ustawodawca zmieni przepis ustawy będący dotychczas podstawą prawną do wydawania aktów wykonawczych do ustawy, to przy braku innych towarzyszących temu norm ustawowych, tracą moc akty wykonawcze oparte na dotychczasowym przepisie. Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw nie zachowuje mocy obowiązującej dotychczasowych uchwał o stawkach opłaty targowej. W art. 56 ustawa ta zachowuje moc dotychczasowych uchwał dotyczących inkasa podatków i opłat lokalnych, w związku z nowym brzmieniem art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Podsumowując, Kolegium Izby stwierdza, że uchwała NR XVII/111/2015 ze względu na podjęcie w niej oświadczenia o określeniu wysokości stawek opłaty targowej z § 1-§3 i załącznika nr 1 i 2 - obowiązujących od dnia 1 stycznia 2016 r. – bez wprowadzenia obowiązku ponoszenia od tego dnia na terenie gminy opłaty targowej, pozostaje w sprzeczności z art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wg. brzmienia tego przepisu wynikającego z art. 9 pkt 10 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W związku z powyższym bezprzedmiotowymi stają się ustalenia z § 4 - § 6 dotyczące inkasa kwestionowanej opłaty targowej.

**3.** Odnośnie do drugiego zarzutu, jakim jest niedookreśloność pojęcia „targowiska urządzone” i pojęcia „stałe place targowe” - Kolegium Izby zwraca w tym miejscu uwagę na zasadę określoności prawa wywodzoną z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Według orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego jasność przepisu oznacza jego klarowność i zrozumiałość dla adresatów, którzy mają prawo oczekiwać od racjonalnego prawodawcy tworzenia norm prawnych nie budzących wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Zasada ta odnosi się również do przepisów prawa miejscowego.

Kolegium Izby nie zgadza się ze stanowiskiem Przewodniczącego Rady Miejskiej w Proszowicach, że targowiska urządzone i stałe place targowe są już od kilkunastu lat określone uchwałą Rady Miejskiej w Proszowicach. Kolegium podkreśla, że podstawa prawna tej treści uchwał, jaką były przepisy dekretu z dnia 2 sierpnia 1951 r. o targach i targowiskach (Dz.U. Nr 41, poz. 312

z późn. zm.) utraciła moc obowiązującą w dniu 31 grudnia 2000 r., wraz z uchwałami rady gminy o takiej lokalizacji targowisk i regulaminach.

Przewodniczący Rady Miejskiej wskazał dalej, że takimi targowiskami jest plac przy ul. Królewskiej i przy ul. Brodzińskiego w Proszowicach. Przewodniczący nie określił, jak jego zdaniem należy rozumieć pojęcie „urządzone targowiska i stałe place targowe”. Kolegium Izby stwierdza, że takimi lokalizacjami nie posłużono się w kwestionowanej uchwale NR XVII/111/2015, i nie wynika wprost z jej przepisów, że tylko w tych dwóch miejscach zamierzono pobierać opłatę, jak od sprzedaży na targowiskach urządzonych i stałych placach targowych.

Równoległe do prowadzonego postępowania nadzorczego Izba rozpoznawała skargę na uchwałę NR XVII/111/2015 złożoną w dniu 14 grudnia 2015 r. Ze skargi wynika, że skarżący się prowadzą place targowe w innych miejscach niż miejsca podane przez Przewodniczącego Rady Miejskiej, i twierdzą, że od sprzedających na ich placach byłaby pobierana podwyższona opłata targowa.

Dlatego nie kwestionując samej dopuszczalności różnicowania stawek opłaty w zależności od miejsca sprzedaży, Kolegium Izby uznało, że nie jest jasne, czy osoba sprzedająca na konkretnym targowisku w Gminie Proszowice zobowiązana jest uiścić opłatę niższą (z załącznika nr 1), czy opłatę wyższą (z załącznika nr 2). Okoliczność powyższa, jak również treść ww. skargi, potwierdzają zasadność postawionego zarzutu, że posłużenie się w uchwale NR XVII/111/2015 określeniem „urządzone targowiska i stałe place targowe” nie ma jednoznacznego punktu odniesienia, tak na terenie miasta Proszowice, jak i na obszarze całej jednostki podziału terytorialnego: Gmina i Miasto Proszowice.

Mając na uwadze brak zapisów o wprowadzeniu od dnia 1 stycznia 2016 r. opłaty targowej oraz niedostatecznie jasne pojęcia: „targowiska urządzone i stałe place targowe”- Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie postanowiło o stwierdzeniu nieważności uchwały Nr XVII/111/2015 orzekając jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego – zgodnie z art. 13 pkt 8a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j.: Dz. U. z 2015 r., poz. 1484).

#### **POUCZENIE**

Na uchwałę niniejszą przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Skargę tą należy wnieść w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały, przy czym należy to uczynić za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie.

Przewodniczący Kolegium  
**Janusz Kot /-/**