



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 11 stycznia 2016 r.

Poz. 207

**UCHWAŁA NR 0102-487/15**  
**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE**

z dnia 9 grudnia 2015 r.

**w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XIV/65/15 Rady Miejskiej w Pieniężnie z dnia 19 listopada 2015 r. w sprawie określenia wysokości dziennych stawek opłaty targowej.**

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie**

działając na podstawie 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 (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

**uchwała, co następuje:**

stwierdza się nieważność uchwały Nr XIV/65/15 Rady Miejskiej w Pieniężnie z dnia 19 listopada 2015 r. w sprawie określenia wysokości dziennych stawek opłaty targowej.

### Uzasadnienie

Rada Miejska w Pieniężnie na sesji w dniu 19 listopada 2015 r. podjęła uchwałę Nr XIV/65/15 w sprawie określenia wysokości dziennych stawek opłaty targowej. W dniu 30 listopada 2015 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 04 grudnia 2015 r. zawiadomiono Gminę Pieniężno, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 09 grudnia 2015 r. Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Pieniężno nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby. Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 w/w ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale lub zarządzeniu izba nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, lecz ogranicza się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa. Przepis art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy Ordynacja podatkowa. Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, co następuje: Rada Miejska w Pieniężnie w badanej uchwale, która ma obowiązywać od dnia 1 stycznia 2016 r. ustaliła w: - § 1, że opłatę targową pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, - § 2 następujące dzienne stawki opłaty targowej za prowadzenie sprzedaży na wyznaczonym targowisku: 1) przy sprzedaży z ręki, kosza, wiadra, skrzynki - 4,00 zł 2) przy sprzedaży ze stołów stanowiących wyposażenie targowiska - 6,00 zł 3) przy sprzedaży z przyczepy ciągnika rolniczego - 13,00 zł 4) przy sprzedaży z samochodu osobowego - 13,00 zł 5) przy sprzedaży z samochodu ciężarowego - 13,00 zł 6) przy sprzedaży z namiotów będących własnością sprzedających: a) zajmujących powierzchnię do 4 m<sup>2</sup> - 6,00 zł b) zajmujących powierzchnię powyżej 4 m<sup>2</sup> do 10 m<sup>2</sup> - 13,00 zł c) zajmujących powierzchnię powyżej 10 m<sup>2</sup> - 16,00 zł. - § 3 „dzienną stawkę opłaty targowej za prowadzenie sprzedaży poza wyznaczonym targowiskiem: 1) przy sprzedaży z ręki, kosza, wiadra, skrzynki - 4,00 zł 2) sprzedaż małej gastronomii i napojów chłodzących - 25 zł za punkt” - § 4, że „Uiszczona opłata uprawnia do sprzedaży wyłącznie w miejscu, gdzie opłatę pobrano.” § 5 „1) Zarządza się pobór opłaty targowej w drodze inkasa. 2) Inkasent na każdą pobraną kwotę opłaty targowej wydaje pokwitowanie z kwitariusza przychodowego, wydane przez Urząd Miejski w Pieniężnie. 3) Termin płatności opłaty targowej przypada na dzień, w którym była prowadzona sprzedaż. 4) Pobrane opłaty inkasent wpłaca do kasy Urzędu Miejskiego w dniu poboru inkasa, nie później jednak niż do godziny 12 dnia roboczego następującego po dniu pobrania. 5) Inkasentami opłaty targowej wyznacza się następujących pracowników Urzędu Miejskiego w Pieniężnie: Panią Jolantę Karbanik, Panią Renatę Cichy, Pana Marcina Budzyńskiego i Pana Stanisława Gacurę. 6) Wynagrodzenie za inkaso ustala się w wysokości 1% od pobranych kwot opłaty targowej, rozliczenie następuje w okresach kwartalnych.” Stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 849 z późn. zm.) w związku z 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) od dnia 1 stycznia 2016 r. rada gminy może wprowadzić opłatę targową. Od 1 stycznia 2016 r. opłata targowa będzie miała charakter fakultatywny. To czy w danej gminie będzie pobierana opłata targowa zależy od woli organu stanowiącego tej gminy. Rada gminy zobowiązana jest więc do jednoznacznego wyrażenia swojej woli w tym zakresie poprzez wprowadzenie opłaty targowej na swoim terenie w drodze uchwały. Nie może czynić tego w sposób dorozumiany jedynie poprzez ustalenie dziennych stawek opłaty targowej. Tak więc skoro badana uchwała Rady Miejskiej w Pieniężnie w sprawie opłaty targowej na rok podatkowy 2016 ma wejść w życie od 1 stycznia 2016 r., to jej postanowienia muszą uwzględniać stan prawny na dzień jej wejścia w życie. Tym samym chcąc wprowadzić opłatę targową na terenie Gminy Pieniężno, Rada Miejska w Pieniężnie, jako organ stanowiący tej gminy, zobowiązana jest do zawarcia takiego zapisu w uchwale, a dopiero potem do określenia wysokości dziennych stawek tej opłaty. W ocenie Kolegium Izby ustalenie przez Radę Miejską w Pieniężnie dziennych stawek opłaty targowej bez jej uprzedniego wprowadzenia, w sposób istotny narusza art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w związku z art. 9 pkt 10 ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw. Odnosząc się do zapisów § 2 pkt 6 oraz § 3 pkt 2 badanej uchwały, to: zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, opłatę targową pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach. Z przepisu tego wynika, iż opłata targowa ma charakter powszechny i jest pobierana od czynności sprzedaży. Stosownie do art. 19 cyt. ustawy

o podatkach i opłatach lokalnych, rada jest zobowiązana do określenia, w drodze uchwały, m.in. zasad ustalania i poboru oraz terminów płatności i wysokości stawek opłaty targowej. W ocenie Kolegium Izby zapisy § 2 pkt 6 oraz § 3 pkt 2 przedmiotowej uchwały w sposób istotny naruszają art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, poprzez to, że opłatę targową pobiera się od powierzchni, na jakiej dokonuje się sprzedaży oraz za prowadzenie sprzedaży z „małej gastronomii i napojów chłodzących 25 zł za punkt”, a nie za samą czynność sprzedaży. Ponadto w badanej uchwale w § 2 i § 3 Rada Miejska w Pieniężnie wprowadzając opłatę targową nie określiła stawek tej opłaty dla innych form sprzedaży, niewymienionych w uchwale, co uniemożliwia pobieranie opłaty targowej w przypadku dokonywania sprzedaży w formie nie przewidzianej w uchwale. Zdaniem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie zawężenie pobierania opłaty targowej, tylko do form wymienionych w uchwale, stanowi naruszenie art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Pogląd taki znajduje odzwierciedlenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 czerwca 1995 r. (SA/Gd 2949/94), w którym NSA stwierdził, że zobowiązany do uregulowania opłaty targowej winien mieć określone w uchwale dokładnie, jakiej opłacie podlega. Nieprecyzyjne określenie zaprzecza obowiązkowi płacenia opłaty targowej wynikającemu ze wskazanych artykułów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Odnosząc się do zapisu § 5 pkt 2 badanej uchwały, stosownie do art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, rada gminy, w drodze uchwały, może zarządzić pobór opłaty targowej w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso. Kolegium Izby w oparciu o powołany wyżej przepis art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych stwierdza, że rada gminy posiada kompetencje do zarządzenia poboru opłaty targowej w drodze inkasa oraz do określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso. Brak jest natomiast przepisów upoważniających radę gminy do stanowienia dodatkowych uregulowań w zakresie inkasa, określania dokumentów, jakie będą wydawane w zamian za wniesioną opłatę. Radzie gminy nie przyznano kompetencji do nakładania na inkasentów innych obowiązków, niż przewidzianych przez ustawę. Tak więc Rada Miejska w Pieniężnie nie posiada uprawnień do stanowienia o dokumentach, na jakie będzie przyjmowana opłata targowa. Odnosząc się do zapisu § 5 pkt 4 badanej uchwały, stosownie do art. 47 § 4a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 613 z późn. zm.) terminem płatności dla inkasentów jest dzień następujący po ostatnim dniu, w którym, zgodnie z przepisami prawa podatkowego, wpłata podatku powinna nastąpić chyba, że organ stanowiący właściwej jednostki samorządu terytorialnego wyznaczył termin późniejszy. Zgodnie z art. 2 § 1 pkt 1 i pkt 3 ustawy Ordynacja podatkowa przepisy teże ustawy stosuje się m.in. do podatków i opłat, o których mowa w przepisach o podatkach i opłatach lokalnych. Odnoszą się zatem do terminów płatności inkasentów. Przepis art. 19 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych stanowi, że rada gminy, w drodze uchwały określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłat określonych w ustawie, o której mowa powyżej, natomiast według punktu 2 art. 19 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, rada gminy, w drodze uchwały może zarządzić pobór tych opłat w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso. Rada gminy jest zatem uprawniona m.in. do określenia w drodze uchwały terminu płatności opłaty pobranej przez inkasentów. W tym zakresie organ ten nie może pomijać jednak regulacji zawartych w ustawie Ordynacja podatkowa. Rada gminy może zatem wyznaczyć w uchwale termin płatności dla inkasentów, jako termin późniejszy, niż dzień następujący po ostatnim dniu, w którym, zgodnie z przepisami prawa podatkowego, wpłata podatku powinna nastąpić. W kwestionowanym § 5 pkt 4 przedmiotowej uchwały określono termin wpłacania opłaty targowej przez inkasenta do „do kasy Urzędu Miejskiego w dniu poboru inkasa, nie później jednak niż do godziny 12 dnia roboczego następującego po dniu pobrania.” Nie jest to zatem termin późniejszy, niż określony w art. 47 § 4a ustawy Ordynacja podatkowa, co uzasadnia wniosek, iż wskazany przepis uchwały narusza powyższą regulację. Jest to istotna modyfikacja zapisu ustawowego. W piśmiennictwie do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1-2, s. 102). Na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 stycznia 1997 r.: „Do działalności organów samorządu terytorialnego w sferze zobowiązań publicznoprawnych nie stosuje się zasady "co nie jest zakazane jest dozwolone", lecz regułę "dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje"” (sygn. akt. III SA 534/96, M.Podat. 1997/12/374). Jednocześnie normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły. Zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK2000/5/141). Biorąc pod uwagę, iż zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu

terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów, prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

*Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.*

*Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.*

Z- ca Prezesa Regionalnej  
Izby Obrachunkowej  
w Olsztynie

**Bogdan Gaber**