



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 11 stycznia 2016 r.

Poz. 212

UCHWAŁA NR 0102-493/15
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 9 grudnia 2015 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr IX/84/2015 Rady Miejskiej w Mikołajkach z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie określenia zasad ustalania i poboru oraz terminu płatności i wysokości stawek opłaty targowej na terenie Miasta Mikołajki.

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 IX/84/2015 Rady Miejskiej w Mikołajkach z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie określenia zasad ustalania i poboru oraz terminu płatności i wysokości stawek opłaty targowej na terenie Miasta Mikołajki.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Mikołajkach na sesji w dniu 27 listopada 2015 r. podjęła uchwałę Nr IX/84/2015 w sprawie określenia zasad ustalania i poboru oraz terminu płatności i wysokości stawek opłaty targowej na terenie Miasta Mikołajki. W dniu 04 grudnia 2015 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 07 grudnia 2015 r. zawiadomiono Gminę Mikołajki, 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 Mikołajki 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 Mikołajkach w badanej uchwale, która ma obowiązywać od dnia 1 stycznia 2016 r. ustaliła w:- § 1ienne stawki opłaty targowej,- § 2 ust. 1 pobór opłaty targowej w drodze inkasa, w ust. 2 wyznaczyła na inkasenta opłaty targowej zobowiązanego do jej poboru osobę, której powierzono utrzymanie porządku na targowisku miejskim w Mikołajkach, oraz w ust. 4, że inkasent obowiązany jest do wpłacenia całości zebranej opłaty targowej każdorazowo przed pobraniem kolejnej partii druków opłaty targowej. 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 Mikołajkach 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 Mikołajki, Rada Miejska w Mikołajkach, 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 Mikołajkach 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 ust. 2 uchwały w ocenie Kolegium Izby, treść tego zapisu narusza art. 19 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.). Wyżej wskazany przepis stanowi, że rada gminy, w drodze uchwały określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłat określonych w ustawie, w tym opłaty targowej (pkt 1) oraz przewiduje możliwość zarządzenia przez radę gminy poboru tych opłat w drodze inkasa, określenia inkasentów oraz wysokości wynagrodzenia za inkaso (pkt 2). Inkasent opłaty targowej musi być określony w sposób zindywidualizowany. Realizacja uprawnień rady gminy w zakresie określenia inkasentów powinna nastąpić w uchwale w sposób na tyle precyzyjny, aby nie było wątpliwości, na kogo ten obowiązek został nałożony. Tymczasem w treści § 2 ust. 2 ww. uchwały wynika, że Rada Miejska w Mikołajkach postanowiła jedynie ustalić inkasentem osobę, której powierzono utrzymanie porządku na targowisku miejskim w Mikołajkach. Z takiego zapisu nie wynika więc kto faktycznie jest inkasentem, a jedynie to, że inkasentem będzie osoba, której powierzono utrzymanie porządku. Z treści tego przepisu nie wynika więc, kto faktycznie jest inkasentem, bowiem brak w nim określenia cech pozwalających na jego dostateczne zindywidualizowanie. Może się zdarzyć, że faktycznie osobę inkasenta to organ wykonawczy gminy wyznaczy powierzając jej utrzymanie porządku na targowisku miejskim w Mikołajkach. Odnosząc się do zapisu § 2 ust. 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 tejże 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. Zdaniem Kolegium Izby, w kwestionowanym § 2 ust. 4 przedmiotowej uchwały nie określono terminu wpłacania opłaty targowej przez inkasenta. W przepisach prawa podatkowego określenie „termin” zwykle jest używane w dwóch znaczeniach:- jako konkretny punkt okresu (dana chwila, moment), np. 25 dzień następnego miesiąca, 30 kwietnia następnego roku podatkowego.- jako okres (odcinek czasu) mierzony pewną liczbą jednostek czasu (dni, tygodni, miesięcy itd.), np. w ciągu 7. dni od dnia wykonania czynności, w ciągu 14 dni od dnia doręczenia decyzji. 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 orzeczniczą 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