



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 11 stycznia 2016 r.

Poz. 230

**UCHWAŁA NR 0102-513/15**  
**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE**

z dnia 9 grudnia 2015 r.

**w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XVII/201/15 Rady Miasta Olsztyna z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie opłaty targowej.**

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie**

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 (tekst jednolity: Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

**uchwała, co następuje:**

stwierdza się nieważność § 4 pkt 1 oraz § 6 ust. 1 uchwały Nr XVII/201/15 Rady Miasta Olsztyna z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie opłaty targowej.

### Uzasadnienie

Rada Miasta Olsztyna na sesji w dniu 25 listopada 2015 r. podjęła uchwałę Nr XVII/201/15 w sprawie opłaty targowej. W dniu 27 listopada 2015 r. uchwałę tę przedłożono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 03 grudnia 2015 r. zawiadomiono Miasto Olsztyn, że uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 09 grudnia 2015 r. Zgodnie z art. 18 ust. 3 powołanej ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu kolegium izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Miasta Olsztyna 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. 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 Miasta Olsztyna w § 4 przedmiotowej uchwały wprowadziła zapis, iż „Zwalnia się od opłaty targowej: 1) sprzedaż kwiatów, owoców i warzyw uzyskanych z ogródków, 2) sprzedaż używanych książek, 3) sprzedaż wyrobów własnej działalności plastycznej.” Zgodnie z art. 19 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r. poz. 849 z późn. zm.) rada gminy może wprowadzać inne niż wymienione w ustawie zwolnienia przedmiotowe od opłat lokalnych. Przedmiotowe zwolnienie polega na wyłączeniu z zakresu przedmiotu danej opłaty (w tym przypadku opłaty targowej) pewnej kategorii sytuacji faktycznych lub prawnych. Uprawnienie do wprowadzenia zwolnienia przedmiotowego, w przypadku opłaty targowej, oznacza możliwość zwolnienia z tej opłaty jedynie przedmiotu objętego tą opłatą, czyli sprzedaż tego przedmiotu. Wobec powyższego, jeżeli w każdym przypadku z ustanowionej normy można bezpośrednio wywieść, kto podlega zwolnieniu, a nie wyłącznie jaki przedmiot jest tym zwolnieniem objęty, to regulacja taka posiada cechy zwolnienia podmiotowo-przedmiotowego. W badanej uchwale zapis § 4 pkt 1: „sprzedaż kwiatów, owoców i warzyw uzyskanych z ogródków”, świadczy, iż tylko sprzedaż przez osoby posiadające takie ogródki, będzie podlegała temu zwolnieniu. Powyższe narusza przepis art. 19 pkt. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, poprzez wskazanie (nie wprost) podmiotów, których zwolnienie dotyczy. Wskazanie w uchwale organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przyporządkowania zwolnienia od opłat określonym podmiotom (w tym przypadku tylko podmiotom, które posiadają ogródki), świadczy również o nierównym traktowaniu podatników i stanowi naruszenie zasady równości podmiotów określonej w art. 32 i art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.). Ponadto Rada Miasta Olsztyna w § 6 ust. 1 badanej uchwały wprowadziła zapis, iż „Inkasentom opłaty targowej przysługuje wynagrodzenie w wysokości 50 % pobranej i terminowo odprowadzonej opłaty targowej.” Zgodnie z art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz art. 9 pkt 12 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 1 stycznia 2016 r. rada gminy w drodze uchwały może zarządzić pobór opłat lokalnych w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso, a także może wprowadzić obowiązek prowadzenia przez inkasentów ewidencji osób, o których mowa w art. 17 ust. 1, zobowiązanych do uiszczania opłaty miejscowej oraz określić szczegółowy zakres danych zawartych w tej ewidencji, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego poboru opłaty miejscowej. Przepis art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych upoważnia radę gminy wyłącznie do zarządzenia poboru danej opłaty (w tym przypadku opłaty targowej) w drodze inkasa oraz do określenia inkasentów i wysokości ich wynagrodzenia. Nie wyposaża natomiast rady gminy do stanowienia dodatkowych uregulowań w przedmiocie inkasa i warunkowania wypłaty inkasentom wynagrodzenia od terminowego wpłacania przez nich pobranych podatków i opłat. Obowiązki inkasentów w zakresie m. in. terminowych płatności pobranych podatków i opłat wynikają wprost z mocy prawa – art. 9 i art. 47 § 4a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst jednolity; Dz. U. z 2015 r. poz. 613 z późn. zm.), a zasady odpowiedzialności za niewykonywanie lub nienależyte wykonywanie tych obowiązków przez inkasentów oraz zasady postępowania organu podatkowego, ustalają unormowania art. 30 § 2 i § 3 oraz § 4 powołanej ustawy Ordynacja podatkowa. Mając powyższe na uwadze, Kolegium Izby stwierdza, że zapisy § 6 ust. 1 przedmiotowej uchwały wykraczają poza kompetencje przysługujące Radzie Miasta Olsztyna. Organy władzy publicznej, do których zalicza się organy samorządu terytorialnego, zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), działają na podstawie i w granicach prawa. Akty prawa miejscowego, a niewątpliwie uchwała w sprawie opłaty targowej jest takim aktem, winny być wydawane wyłącznie

z upoważnienia ustawowego i nie mogą przekraczać jego zakresu. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie tego upoważnienia. Należy bowiem pamiętać, że w świetle art. 94 Konstytucji RP, regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 21 listopada 2012 r.; sygn. akt: II SA/Go 778/12). Na szczególną uwagę zasługuje również 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). 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). 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 kompetencje 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). Reasumując Kolegium Izby stwierdza, że § 4 pkt 1 w sposób istotny narusza art. 19 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a § 6 ust. 1 stanowi przekroczenie zakresu upoważnienia wynikającego z art. 19 pkt 3 wymienionej ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, tym samym w sposób istotny narusza art. 7 Konstytucji RP. Wobec powyższego Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji.

*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**