



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 14 lutego 2017 r.

Poz. 721

UCHWAŁA NR 0102-594/16 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 16 grudnia 2016 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XVI/175/16 Rady Miejskiej we Fromborku z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie opłaty targowej na 2017 rok.

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 07 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j. t. Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j. t. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.)

uchwała, co następuje

stwierdza się nieważność § 2 ust. 1 i 2 uchwały Nr XVI/175/16 Rady Miejskiej we Fromborku z dnia 24 listopada 2016 r. w sprawie opłaty targowej na 2017 rok.

Uzasadnienie

Rada Miejska we Fromborku w dniu 24 listopada 2016 r. podjęła uchwałę Nr XVI/175/16 w sprawie opłaty targowej na 2017 rok. W dniu 01 grudnia 2016 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 13 grudnia 2016 r. zawiadomiono Gminę Frombork, że uchwała ta będzie rozpatrywana pod względem zgodności z prawem na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (zwane dalej: Kolegium Izby) w dniu 16 grudnia 2016 r. Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Frombork nie wziął udziału 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: Zgodnie z art. 19 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 716 ze zm.) w związku z 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 dnia 01 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. Zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (j. t. Dz. U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.) inkasentem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, obowiązana do pobrania

od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu. Natomiast zgodnie z art. 31 wyżej cytowanej ustawy osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, będące płatnikami lub inkasentami, są obowiązane wyznaczyć osoby, do których obowiązków należy obliczanie i pobieranie podatków oraz terminowe wpłacanie organowi podatkowemu pobranych kwot, a także zgłosić właściwemu miejscowo organowi podatkowemu imiona, nazwiska i adresy tych osób. Zgłoszenia należy dokonać w terminie wyznaczonym do dokonania pierwszej wpłaty, a w razie zmiany osoby wyznaczonej – w terminie 14 dni od dnia, w którym wyznaczono inną osobę. Rada Miejska we Fromborku w § 2 ust. 1 badanej uchwały postanowiła, iż „Zarządza się pobór opłaty targowej w drodze inkasa. Inkasentami opłaty są pracownicy Urzędu Miasta i Gminy Frombork we Fromborku: Bogusław Zych, Zbigniew Stankiewicz, Damian Krasiński, Małgorzata Misiuk”. Zdaniem Kolegium Izby Rada Miejska we Fromborku nie może wyznaczyć na inkasenta osoby fizycznej określonej z imienia i nazwiska i będącej zarazem pracownikiem urzędu gminy. Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (j. t. Dz. U. z 2016 r. poz. 902) wobec pracownika urzędu gminy, czynności z zakresu prawa pracy wykonuje wójt (burmistrz). Przepis art. 30 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi, że pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy. Wobec powyższego Kolegium Izby stwierdza, że Rada Miejska we Fromborku nie może wyznaczyć na inkasenta pracownika urzędu gminy, ponieważ „bycie inkasentem” i związane z tym prawa i obowiązki to stosunek o charakterze administracyjno-prawnym, natomiast „bycie pracownikiem urzędu gminy” to stosunek z zakresu prawa pracy, gdzie czynności z tego zakresu może wykonywać tylko Burmistrz Fromborka. Zgodnie z art. 33 ust. 3 i 5 ustawy o samorządzie gminnym w dyspozycji wójta (burmistrza) gminy – jako pracodawcy pozostaje powierzenie zadań, swoim pracownikom. Rada nie ma żadnego upoważnienia do nakładania obowiązków na jakiegokolwiek pracownika jednostki organizacyjnej gminy ani do wydawania poleceń osobom, dla których pracodawcą jest wójt (burmistrz) lub kierownik innej jednostki organizacyjnej. Sprawa wyznaczenia zakresu czynności dla poszczególnych pracowników urzędu gminy należy do kierownika jednostki, w tym przypadku do Burmistrza Fromborka. W tym zakresie przepisy ustawy o samorządzie gminnym i o pracownikach samorządowych nie przewidują jakichkolwiek kompetencji dla rady gminy. Kolegium Izby stwierdza, że Rada Miejska we Fromborku nadając taką treść § 2 ust. 1 przedmiotowej uchwały przekroczyła swoje kompetencje wynikające z art. 19 ust. 2 ustawy o podatkach lokalnych w związku z art. 9 i z art. 31 ustawy Ordynacja podatkowa. Rada Miejska we Fromborku w § 2 ust. 2 badanej uchwały określiła, że: „Opłata targowa pobierana jest bezpośrednio na targowisku”. Na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych 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 (tj. opłacie targowej nie podlega sprzedaż dokonywana w budynkach lub w ich częściach). Zgodnie z art. 15 ust. 2 targowiskami, o których mowa w ust. 1 są wszelkie miejsca, w których jest prowadzona sprzedaż. Zgodnie z art. 15 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych opłatę targową pobiera się niezależnie od należności przewidzianych w odrębnych przepisach za korzystanie z urządzeń targowych oraz za inne usługi świadczone przez prowadzącego targowisko. Z art. 15 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wynika, że targowiskami są wszelkie miejsca, w których prowadzony jest handel. A zatem, pobieranie opłaty targowej na podstawie wskazanej ustawy jest związane z prowadzeniem handlu - sprzedaży lub chociażby złożeniem oferty. Z cytowanego przepisu wynika, że nie ma większego znaczenia, w jakim miejscu prowadzona jest sprzedaż oraz czy sprzedaż ma charakter stały, czy okazjonalny. Skoro o pobieraniu opłaty targowej decyduje sprzedaż towaru, uprawnione jest jej pobieranie również za prowadzenie sprzedaży poza miejscami do tego wyznaczonymi (por. wyrok Sądu Najwyższego z 9 grudnia 1994 r., sygn. akt ARN 66/93 OSNC 1994/6/139). Z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika jednak jednoznacznie, że bez znaczenia dla uiszczania opłat targowych jest to, czy handel jest prowadzony na gruntach państwowych, komunalnych czy prywatnych (wyrok z dnia 27 sierpnia 1993 r., sygn. akt SA/P 1136/93; niepubl.). Z kolei w wyroku z dnia 13 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Wr 2452/94 (Wokanda 1995/10/43) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że opłatę targową pobiera się niezależnie od tego, czy sprzedaż od-bywa się na targowisku miejskim prowadzonym przez gminę, inną jednostkę zarządzającą targowiskiem, czy też na targowisku prowadzonym na terenie prywatnym. Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie wyrażał pogląd, że - skoro zgodnie z art. 15 ust. 2 targowiskami są wszelkie miejsca, w których prowadzona jest sprzedaż - to chodzi o miejsca, w których lokalizację wyznacza gmina, jak i każde inne miejsce, mimo że formalnie nie jest ono przez gminę oznaczone jako targowisko. W takim rozumieniu targowiskiem jest m.in. hala targowa, dom handlowy, plac, chodnik, pas przydrożny, byleby w tych miejscach prowadzono sprzedaż (wyrok WSA

w Szczecinie z dnia 26 czerwca 2013 r. sygn. akt I SA/Sz 119/13). Za wyrokiem NSA w Warszawie z dnia 24 maja 2016 r. sygn. akt II FSK 992/14 Kolegium Izby przyjęło, że wykładnia językowa i funkcjonalna art. 15 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych przemawia za bardzo szerokim pojmowaniem targowiska. Kolegium Izby stwierdza również, że przepis art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych upoważnia radę gminy wyłącznie do zarządzenia poboru danej opłaty (w danym przypadku opłaty targowej) w drodze inkasa oraz do określenia inkasentów i wysokości ich wynagrodzenia. Nie wyposaża natomiast rady gminy do stanowienia dodatkowych zapisów w przedmiocie określenia miejsca pobierania opłaty targowej. Związku z powyższym Kolegium Izby stwierdziło, że postanowienie § 2 ust. 2 badanej uchwały dotyczące pobierania opłaty targowej bezpośrednio na targowisku stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 i art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. 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). 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). 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 przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.

**Prezes Regionalnej Izby
Obrachunkowej
w Olsztynie**

Iwona Bendorf-Bundorf