



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

---

Szczecin, dnia 24 marca 2017 r.

Poz. 1272

### UCHWAŁA NR VI.48.K.2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 15 marca 2017 r.

#### **w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XXXII/313/2017 Rady Miejskiej w Gryficach z dnia 8 lutego 2017 r. w sprawie opłaty targowej**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) uchwała się, co następuje:

**§ 1.** Stwierdza się nieważność § 2, § 4, § 5, § 6 i § 7 uchwały Nr XXXII/313/2017 Rady Miejskiej w Gryficach z dnia 8 lutego 2017 r. w sprawie opłaty targowej.

**§ 2.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

#### **UZASADNIENIE**

Uchwała Nr XXXII/313/2017 Rady Miejskiej w Gryficach z dnia 8 lutego 2017 r. w sprawie opłaty targowej wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 20 lutego 2017 r.

Rada Miejska ww. uchwałą wprowadziła opłatę targową na terenie Gminy Gryfice, określając zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłat.

Kolegium Izby zbadało uchwałę na posiedzeniu w dniu 1 marca 2017 r. stwierdzając we wstępnej ocenie, iż przedmiotowa uchwała budzi wątpliwości co do zgodności z prawem, ze względu na naruszenie art. 19 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 716, ze zm.), który stanowi iż rada gminy, w drodze uchwały określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłat określonych w ustawie.

Formułując treść zapisów § 4, § 5, § 6 i § 7, Rada wskazała, że sprzedaż odbywa się na podstawie zezwolenia Burmistrza Gryfic i w tym zakresie organ nadzoru podjął wątpliwość co do zgodności z prawem treści tych zapisów oraz intencji organu stanowiącego, który przewidział dodatkowe obowiązki ciążące na prowadzących handel na obszarze gminy w postaci uzyskania zezwolenia Burmistrza Gryfic (§ 4, § 5, § 6) czy zezwolenia z Urzędu Miejskiego (§ 7).

W ocenie Kolegium przedmiotowe zapisy nie wskazują w sposób wyraźny i jednoznaczny na jakiej podstawie oraz jakiego rodzaju zezwolenie przedsiębiorca jest obowiązany uzyskać, a także w jakim trybie. Należy zauważyć, że ustawodawca nie reglamentuje prowadzenia działalności gospodarczej uzależniając jej prowadzenie od uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie gminy, a jedynie wymaga uzyskania takiego zezwolenia przy prowadzeniu ściśle określonej działalności. W podstawie prawnej uchwały Rada Miejska w Gryficach wskazała na przepisy dotyczące podatków i opłat lokalnych, a także ustawy Ordynacja podatkowa, które nie przewidują wydawania zezwoleń na prowadzenie sprzedaży.

W zakresie § 7 uchwały wprowadzono zwolnienie o charakterze podmiotowym dotyczącym jedynie przedsiębiorców posiadających zezwolenie Urzędu Miejskiego w Gryficach.

W związku z powyższym Kolegium wszczęło postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXII/313/2017 Rady Miejskiej w Gryficach z dnia 8 lutego 2017 r. w sprawie opłaty targowej.

O wskazanych wątpliwościach Przewodniczący Rady Miejskiej w Gryficach został powiadomiony pismem z dnia 3 marca 2017 r. (znak: K.0010.102.MD.2017). W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwały nastąpi na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 15 marca 2017 r., w którym ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania jednostce przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

W posiedzeniu Kolegium Izby w wyznaczonym dniu uczestniczył przedstawiciel gminy Gryfice adwokat Anna Sienkiewicz.

Pani Anna Sienkiewicz stwierdziła, że intencją Rady oraz celem kwestionowanych przez Kolegium uregulowań było określenie sposobu, jak również zniechęcenie mieszkańców do tego aby nie prowadzili sprzedaży poza wyznaczonymi do tego miejscami. Ponieważ zdarzały się sytuacje, gdy sprzedaż była prowadzona poza miejscami wyznaczonymi, w tym również w pasie drogowym, co stwarza zagrożenie nie tylko dla samych sprzedających ale także dla mieszkańców i innych uczestników ruchu. Gmina nie ma zamiaru reglamentacji i uzurpowania sobie prawa do wydawania zezwoleń, a wynika to wyłącznie z zamiaru utrzymania ładu, porządku i bezpieczeństwa handlujących. W określonym czasie w roku sprzedaż jest prowadzona również w innych miejscach np. w okresie świątecznym i zezwolenia te służą zapewnieniu bezpieczeństwa prowadzonej sprzedaży jak również sprzedający są narażeni na podwyższoną opłatę za prowadzenie tej działalności w innych miejscach niż wyznaczone.

W odniesieniu do zapisu § 7 chodziło o przedmiot zwolnienia czyli świadczenie usług tak aby prowadzenie takiej działalności podczas festynów czy innych uroczystości lokalnych zapewniało ład, porządek i bezpieczeństwa osób w nich uczestniczących.

Ponadto podniosła, że wcześniejsze zapisy w poprzednich uchwałach nie budziły uwag mieszkańców w tym zakresie.

Kolegium Izby, po wysłuchaniu wyjaśnień stwierdziło, iż uchwała w zakresie § 2, § 4, § 5, § 6 i § 7 została podjęta bez upoważnienia ustawowego, z przekroczeniem delegacji ustawowej określonej w art. 19 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 716, ze zm.), który stanowi iż rada gminy, w drodze uchwały określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłat określonych w ustawie, a także z naruszeniem art. 15 ust. 2 przywołanej ustawy.

W ocenie Kolegium zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych targowiskami są wszelkie miejsca, w których prowadzona jest sprzedaż. Powyższe oznacza, że nie ma znaczenia fakt, w jakim miejscu sprzedaż jest dokonywana. A zatem należy pobierać tę opłatę z tytułu dokonywania sprzedaży zarówno w miejscu specjalnie do tego wyznaczonym, jak i w każdym innym miejscu, np. na chodniku czy w przejściu podziemnym. Nie ma również znaczenia dla realizacji opłaty targowej to, czy sprzedaż jest dokonywana w miejscu publicznym, czy na terenie prywatnym. Opłata targowa może być więc pobrana od osoby fizycznej, która na ulicy sprzedaje jagody, jajka, mleko czy inne towary - nawet wtedy gdy sprzedaż w tym miejscu może być wyraźnie zakazana. Definicję targowiska w szerokim tego słowa znaczeniu przedstawił Naczelny Sąd Administracyjny, wskazując że „Szerokie rozumienie targowiska umożliwia pobieranie na rzecz gminy opłat targowych wszędzie tam, gdzie prowadzony jest handel, bez względu na to, kto jest właścicielem targowiska i czy jest ono prowadzone w miejscu do tego przeznaczonym i na podstawie stosownej koncesji.” (sygn. II FSK 992/14). Tym samym organ stanowiący gminy nie posiada upoważnienia do wprowadzania w drodze przepisów uchwały miejsc wyznaczonych do prowadzenia działalności handlowej, co zostało poczynione przez Radę Miejską w Gryficach w § 2 badanej uchwały.

W ocenie Kolegium redagowanie w przepisach dotyczących wprowadzenia na terenie gminy opłaty targowej, dodatkowych obciążeń w postaci zezwolenia wydawanego przez Burmistrza wykracza poza delegację ustawową wyrażoną w art. 19 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Gmina posiada narzędzia umożliwiające zapewnienie porządku w zakresie prowadzenia handlu na jej terytorium poprzez wprowadzenie zróżnicowanych stawek opłat w zależności od miejsca prowadzenia sprzedaży, ustalenia określonych obszarów czy stref lub wyznaczonych ulic. Powyższa teza jest powszechnie aprobowana przez orzecznictwo sądów administracyjnych. NSA w orzeczeniu z dnia 24 sierpnia 2016 r. wskazał, że „W ramach granic wyznaczonych przez art. 15 oraz art. 19 pkt 1 lit. a u.p.o.l., gminy mają swobodę ustalania obciążeń podatkowych i mogą realizować własną politykę lokalną w tym zakresie, w tym poprzez różnicowanie obciążeń podatkowych” (sygn. II FSK 1218/16). Identyczną tezę NSA postawił w orzeczeniu o sygn. II FSK 984/13. Podobnie stwierdza WSA

w Gliwicach „W ramach granic wyznaczonych przez art. 15 u.p.o.l. oraz art. 19 pkt 1 lit. a u.p.o.l. gminy mają swobodę ustalania obciążeń podatkowych i mogą realizować własną politykę lokalną w tym zakresie, a zasadniczo jedynym ustawowym ograniczeniem w ustalaniu przez gminy stawek opłaty targowej jest zakaz przekraczania stawek maksymalnych określanych na każdy rok przez Ministra Finansów w formie obwieszczenia w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych. Prawo gminy do różnicowania stawek opłaty wynika również z art. 2 ust. 3 u.s.g. oraz art. 168 Konstytucji RP.” (I SA/Gl 588/15). Należy zauważyć, że ustawodawca w drodze art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 1440 z późn. zm.) przewidział obowiązek uzyskiwania zezwoleń za zajmowanie pasa drogowego m.in. na prowadzenie działalności gospodarczej. Zezwolenie takie wydawane jest przez zarządcę drogi, którym w przypadku dróg gminnych jest Wójt. Prawodawca przewidział za zajmowanie pasa drogowego pobieranie od użytkownika określonej opłaty. Co więcej stosownie do art. 40 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 446 z późn. zm.) w celu zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego rada gminy może uchylać przepisy porządkowe, za których nieprzestrzeganie można nałożyć karę grzywny. Tym samym w ocenie Kolegium Izby Rada Miejska w Gryficach posiada szereg możliwości prawnych umożliwiających zapewnienie bezpiecznego prowadzenia handlu na terenie gminy, nie naruszając tym samym przepisów prawa.

Organ nadzoru podjął również wątpliwości co do treści § 7 badanej uchwały. W drodze wskazanego przepisu organ stanowiący wprowadza zwolnienie od opłaty targowej podmioty, które prowadzą działalność gospodarczą określonego rodzaju, ale kryterium przesądzającym jest posiadanie zezwolenia z Urzędu Miejskiego w Gryficach. Tym samym zwolnienie nie jest adresowane do wszystkich przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług handlowo-gastronomicznych podczas festynów oraz innych uroczystości lokalnych organizowanych na wolnym powietrzu. W ocenie Kolegium Izby zastosowane rozwiązanie w § 7 rzeczowej uchwały narusza przepis art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

W tym stanie rzeczy, Kolegium dokonując wnikliwej analizy postanowień badanej uchwały, przepisów prawa powszechnie obowiązującego, a także orzecznictwa sądów administracyjnych, stwierdziło nieważność § 2, § 4, § 5, § 6 i § 7 uchwały Nr XXXII/313/2017 Rady Miejskiej w Gryficach z dnia 8 lutego 2017 r. w sprawie opłaty targowej.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie

**Bogusław Staszewski**