



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 19 listopada 2025 r.

Poz. 5082

UCHWAŁA NR XXVII.106.K.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 30 października 2025 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XVII/117/25 Rady Miejskiej
w Bobolicach z dnia 25 września 2025 r. w sprawie opłaty targowej**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153, z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 5 w zw. z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

- §1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XVII/117/25 Rady Miejskiej w Bobolicach z dnia 25 września 2025 r. w sprawie opłaty targowej, w części dotyczącej:
- 1) § 4 pkt 2 w zakresie wyrażenia: „*W przypadku odmowy uiszczenia opłaty targowej inkasent zobowiązany jest do sporządzenia w formie pisemnej „meldunku o odmowie uiszczenia opłat targowych” wraz z jej wysokością.*”;
 - 2) § 4 pkt 4, 5, 6 i 8;
 - 3) § 5 pkt 1 w zakresie wyrażenia: „*Wysokość wynagrodzenia przekazywana jest dla inkasentów przez Urząd Miejski w Bobolicach – w formie przelewu na wskazane konto bankowe, w terminie do 7 dni od dnia rozliczenia opłaty, zgodnie z § 4*”;
 - 4) § 5 pkt 2 w zakresie wyrażenia: „*W przypadku nie dotrzymania terminu rozliczenia się z opłaty targowej określonego w § 4 pkt. 8, naliczane będą odsetki od zaległości podatkowych, które będą potrącone z wypłacanego inkasentowi należnego wynagrodzenia*”.
- §2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XVII/117/25 Rady Miejskiej w Bobolicach z dnia 25 września 2025 r. w sprawie opłaty targowej przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 2 października 2025 r. została objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym 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.

We wstępnej ocenie Kolegium Izby przedmiotowa uchwała budziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności z przepisami ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 707), zwanej dalej ustawą.

W związku z powyższym wszczęte zostało postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, o czym powiadomiono organy Gminy Bobolice pismem z dnia 16 października 2025 r. (znak: K.420.68.2025), w treści którego wskazano, że w posiedzeniu

Kolegium Izby w dniu 30 października 2025 r. ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało kwestionowaną uchwałę na posiedzeniu w dniu 30 października br., w którym nie uczestniczyli przedstawiciele jednostki. Burmistrz Bobolic skorzystał z prawa do złożenia wyjaśnień i pismem z dnia 28 października 2025 r. (znak:FB.0007.1.2925.IK.Ch) podzielać wątpliwości organu nadzoru, wniósł o nie uchylanie uchwały w całości, a jedynie w częściach wskazanych w skierowanym do jednostki piśmie.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Uchwała Nr XVII/117/25 Rady Miejskiej w Bobolicach z dnia 25 września 2025 r. w sprawie opłaty targowej, została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów art. 19 pkt 1 oraz pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, co implikuje stwierdzenie nieważności w części wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na wstępie organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z zasadą praworządności wynikającą z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”. Oznacza to, że każde działanie organu władzy musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Działanie na podstawie i w granicach prawa to działanie organu, który na podstawie przepisu prawa jest właściwy, i którego działanie oparte jest na przepisie prawa, który daje umocowanie do jego podjęcia.

Badana uchwała w sprawie opłaty targowej stanowi akt prawa miejscowego. Zgodnie z art. 7 i 94 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego mogą ustanawiać akty prawa miejscowego jedynie na podstawie i w granicach upoważnienia zawartego w ustawach, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 9 lipca 2020 r. (sygn. akt II SA/Bk 335/20) „akty prawa miejscowego powinny być podejmowane w oparciu o wyraźną normę kompetencyjną rangi ustawowej i w granicach upoważnienia ustawy (art. 94 Konstytucji RP) a wykroczenie przez organ uchwałodawczy poza granice upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego, stanowi istotne naruszenie prawa i skutkuje stwierdzeniem nieważności wadliwych norm prawa miejscowego”. W myśl art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, radzie przysługuje prawo podejmowania uchwał w sprawach podatków i opłat, ale wyłącznie w granicach określonych w odrębnych ustawach. Przepisem rangi ustawowej zawierającym upoważnienie dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie opłaty targowej jest art. 19 pkt 1 lit. a oraz pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zgodnie z którym rada gminy, w drodze uchwały, określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłaty targowej oraz może zarządzić pobór tej opłaty w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso.

Rada Miejska w Bobolicach korzystając z ustawowego upoważnienia, wynikającego z art. 15 ust. 1 oraz art. 19 pkt 1 lit. a oraz art. 19 pkt 2 ustawy wprowadziła opłatę targową, określiła wysokość stawki tej opłaty, określiła zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności tej opłaty oraz zarządziła jej pobór w drodze inkasa przy czym określając inkasenta odesłała do odrębnej uchwały jak również ustaliła wysokość wynagrodzenia za inkaso.

Postanowieniem § 4 zakwestionowanej uchwały organ stanowiący określił zasady poboru opłaty targowej w następujący sposób:

1) Pobór opłaty targowej odbywa się w drodze inkasa za pośrednictwem Gminnego Zakładu Komunalnego Sp. z o.o. w Bobolicach określonego odrębną uchwałą Rady Miejskiej.

2) *Oplata płatna jest w dniu i w miejscu dokonywania sprzedaży, do rąk inkasenta. W przypadku odmowy uiszczenia opłaty targowej inkasent zobowiązany jest do sporządzenia w formie pisemnej „meldunku o odmowie uiszczenia opłat targowych” wraz z jej wysokością.*

3) *Na terenie miasta Bobolice poborem i rozliczeniem opłaty targowej zajmować się będzie Gminny Zakład Komunalny Sp. z o.o. w Bobolicach.*

4) *Poboru opłaty targowej inkasenci dokonują na drukach kwitariuszy K-103 (druk ścisłego zarachowania) opieczetowanych pieczęcią Gminnego Zakładu Komunalnego Sp. z o.o. w Bobolicach, które zostaną im wydane w siedzibie jednostki.*

5) *Inkasent za każdą pobraną należność z tytułu opłaty targowej wypisywać będzie wyłącznie pokwitowanie według kwitariusza określonego w ust. 4, w trzech egzemplarzach, tj. jeden dla osoby wpłacającej, jeden dla osoby pobierającej w celu rozliczenia się z opłaty oraz jeden pozostaje w druku kwitariusza.*

6) *Pobraną opłatę inkasent zobowiązany jest wpłacić w pełnej wysokości na rachunek Gminy Bobolice prowadzony przez Powszechną Kasę Oszczędności Bank Polski (PKO BP) nr 19 1020 2791 0000 7202 0286 9998.*

7) *Terminem płatności opłaty targowej jest dzień, w którym dokonywana jest sprzedaż.*

8) *Inkasent pobierający opłatę targową odprowadza ją, za okresy miesięczne, w terminie do 5 każdego miesiąca za miesiąc poprzedni na rachunek Gminy Bobolice określonym w § 4 pkt. 6.*

W ocenie organu nadzoru unormowania określone w pkt 2 (w zdaniu drugim), 4, 5, 6 i 8 wskazanego wyżej §4 uchwały nie odnoszą się do zasad ustalania i poboru opłaty targowej, jak również wykraczają poza zakres delegacji ustawowej wynikającej z przepisu upoważniającego, stanowiącego podstawę podjęcia uchwały. Wskazane regulacje odnoszą się do ustalenia i nałożenia na inkasentów określonych obowiązków, takich jak: przyjmowanie wpłat na odpowiednich kwitariuszach (K-103), odpowiednio opieczetowanych, wystawianych w określonej ilości egzemplarzy, zobowiązania inkasentów do sporządzania - w przypadku odmowy uiszczenia opłaty, stosownych "meldunków" w formie pisemnej, wystawiania pokwitowań z tytułu pobranych należności oraz odprowadzania ich na rachunek gminy. Uchwalając wskazane postanowienia Rada przekroczyła ustawowe ramy stanowienia aktów prawa miejscowego, zakreślone przepisami powołanymi w podstawie prawnej tej uchwały. Przepisy te nie upoważniają organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do uregulowania w drodze uchwały takich obowiązków. Kompetencji w tym zakresie nie stwarzają również przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111, z późn. zm.).

Organ wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia, a tym samym niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa. Rada Gminy w zakresie określonym kwestionowanymi zapisami uchwały naruszyła także zasady techniki prawodawczej, z których wynika, mający oparcie w ustawie zasadniczej, zakaz powtarzania przepisów prawa – czy to dosłownie czy to w sposób zmodyfikowany. Kwestia dowodu pobrania wpłaty przez inkasenta oraz rozliczenia inkasenta normowana jest przepisami § 28 i § 29 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 208, poz. 1375, ze zm.).

Zgodnie § 28 ust. 1 cyt. rozporządzenia dowodem pobrania przez inkasenta wpłaty podatku (opłaty) jest pokwitowanie na blankiecie z kwitariusza przychodowego. Oryginał pokwitowania wpłaty otrzymuje wpłacający, a kopia pokwitowania pozostaje w kwitariuszu przychodowym. Z kolei w myśl § 29 ust. 1 rozporządzenia, rozliczenie inkasenta dokonywane jest niezwłocznie po określonym dla inkasenta terminie płatności podatku oraz przy zdawaniu przez niego wykorzystanych kwitariuszy przychodowych.

Mając powyższe na uwadze, zagadnienie uregulowane przez organ stanowiący gminy w badanej uchwale, zostało unormowane przepisami cyt. rozporządzenia Ministra Finansów. Tym samym, również z powyższego względu, uchwała Rady Miejskiej w Bobolicach stanowiąca przedmiot niniejszego rozstrzygnięcia, wykracza poza delegację ustawową, albowiem reguluje zagadnienie uprzednio unormowane przepisami prawa wyższego rzędu.

Wskazane naruszenie ma charakter istotnego naruszenia prawa, z uwagi na okoliczność, że przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej.

W § 5 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Bobolicach określiła wysokość wynagrodzenia za inkaso, postanawiając przy tym iż:

1) Wysokość wynagrodzenia przekazywana jest dla inkasentów przez Urząd Miejski w Bobolicach – w formie przelewu na wskazane konto bankowe, w terminie do 7 dni od dnia rozliczenia opłaty, zgodnie z § 4.

2) W przypadku nie dotrzymania terminu rozliczenia się z opłaty targowej określonego w § 4 pkt. 8, naliczane będą odsetki od zaległości podatkowych, które będą potrącone z wypłacanego inkasentowi należnego wynagrodzenia.

Kolegium Izby oceniając zgodność z prawem powyższych zapisów uchwały stwierdziło, że zawarte w nich postanowienia tj. określające 7 dniowy termin wypłaty wynagrodzenia inkasentowi, sposób wypłaty tego wynagrodzenia oraz sankcje przewidziane w przypadku nie wywiązania się z obowiązków inkasenta wykraczają poza zakres kompetencji przypisanych organowi stanowiącemu w art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i w sposób istotny naruszają prawo (tak też m.in.: wyrok WSA Poznań z dnia 29 czerwca 2017 r.; sygn. akt: I Sa Po 212/17). Przepisy zawierające delegacje ustawowe, wynikające z ustaw podatkowych nie uprawniają do określenia szczegółowych zasad wykonywania przez inkasentów swoich obowiązków oraz ustalania wzajemnych relacji w stosunku organ podatkowy - inkasent.

W ocenie organu nadzoru przedmiotowa norma kompetencyjna nie upoważnia rady do stanowienia dodatkowych uregulowań w przedmiocie wynagrodzenia inkasentów, tj. do określenia terminu i sposobu jego wypłaty. W ocenie Kolegium mogą to być treści regulowane w umowach zawieranych z poszczególnymi inkasentami. Powyższe stanowisko znajduje oparcie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 29 czerwca 2017 r. (sygn. akt I SA/Po 212/17), w którym sąd orzekający uznał, że: " jeżeli katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania, jest zamknięty, to rada ta może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona. Ponadto, jeżeli dany przepis i wskazane w nim elementy mają charakter wyczerpujący, to nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowanie tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione.(...) Stanowienie przez radę gminy w zakresie terminu wypłaty wynagrodzenia za inkaso nie znajduje umocowania w powołanym art. 19 pkt 2 u.p.o.l. Uprawnienie w tym zakresie nie wynika z innych powszechnie obowiązujących przepisów prawa, a jak trafnie zwróciło uwagę RIO, powołując się na art. 7 Konstytucji R.P., organy władzy publicznej działają na podstawie prawa i w granicach prawa."

Kolejno organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 30 § 2 Ordynacji podatkowej inkasent, który nie wykonał obowiązków określonych w art. 9, odpowiada za podatek pobrany a niewpłacony. W myśl art. 30 § 4 tej ustawy, jeżeli w postępowaniu podatkowym organ podatkowy stwierdzi okoliczność, o której mowa w § 1 lub 2, organ ten wydaje decyzję o odpowiedzialności podatkowej płatnika lub inkasenta, w której określa wysokość należności z tytułu niepobranego lub pobranego, a niewpłaconego podatku. Oznacza to, że obowiązki inkasentów w zakresie przekazywania pobranych podatków i opłat organowi podatkowemu, wynikają wprost z mocy prawa, a zasady odpowiedzialności za ich nie wykonywanie lub nienależyte wykonywanie oraz zasady postępowania

organu podatkowego, ustalają unormowania art. 30 § 2 i 3 oraz § 4 powołanej ustawy. Tym samym stwierdzić należy, że przepisy nie upoważniają Rady Gminy do stanowienia dodatkowych uregulowań w tym zakresie w drodze aktu prawa miejscowego jakim jest badana uchwała.

Mając na uwadze powyższe należało uznać, że uchwała w części § 5 pkt 1 i pkt 2, dotyczącej uregulowania terminu i sposobu wypłaty wynagrodzenia dla inkasenta oraz sankcji z tytułu nie dotrzymania terminu rozliczenia się z opłaty targowej przez inkasenta, została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i zasadne jest stwierdzenie nieważności uchwały w wymienionej części.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

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
Marek Fras