



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 7 sierpnia 2015 r.

Poz. 4874

UCHWAŁA NR 15/876/2015 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 29 lipca 2015 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 i art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XIII/149/2015 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 29 czerwca 2015 roku w sprawie opłaty targowej w części obejmującej postanowienia:

- § 1 ust. 2
- w § 2 ust. 1 wyrażenia „Obniża i”
- § 2 ust. 2
- § 3 pkt 2
- § 6 ust. 5
- § 7,

z powodu istotnego naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tut. Izbie w dniu 6 lipca 2015 roku, Rada Miejska w Jarocinie powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 8, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, z późn. zm.) oraz art. 19 pkt 1 lit.a, pkt 2 i 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 849, z późn. zm.) określiła wysokość stawek opłaty targowej, zarządziła pobór opłaty targowej w drodze inkasa, wyznaczyła inkasentów opłaty targowej, określiła wynagrodzenie za inkaso i ustaliła termin pobranych przez inkasenta wpłat opłaty targowej.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do uchwały Nr XIII/149/2015 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 29 czerwca 2015 roku w sprawie opłaty targowej z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin badania na dzień 29 lipca 2015 r.

Rozpatrując sprawę przedmiotowej uchwały w dniu 29 lipca 2015 roku Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

W § 1 ust. 2 oraz w § 2 ust. 2 przedmiotowej uchwały postanowiono, iż *Opłacie targowej podlega zajęcie powierzchni targowiska pod ekspozycję towarów i zaplecze magazynowe.*

Stosownie do treści art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach.

Zgodnie z dyspozycją art. 19 pkt 1 lit.a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach lokalnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 849, z późn. zm.) rada gminy, w drodze uchwały określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłat określonych w ustawie, z tym że stawka opłaty targowej nie może przekroczyć 767,68 zł.

W ocenie Kolegium Izby brak jest podstaw prawnych do unormowań zawartych w wyżej przywołanym § 1 ust. 2 oraz w § 2 ust. 2 przedmiotowej uchwały, gdzie Rada Miejska w Jarocinie postanowiła, iż opłacie targowej podlega zajęcie powierzchni targowiska pod ekspozycje i zaplecze magazynowe. Zawarta w tym przepisie regulacja z jednej strony wykracza poza przyznane radzie gminy - na mocy art. 19 pkt 1 lit.a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych - upoważnienie, z drugiej zaś narusza art. 15 ust. 1 ww. ustawy, zgodnie z którym opłatę targową pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach, z zastrzeżeniem ust. 2b. Opłata targowa powinna być zatem związana bezpośrednio z dokonywaniem sprzedaży, a nie z magazynowaniem towarów i związanym z tym zapleczem magazynowym czy też ekspozycją towarów. Stanowiąc o powyższym, Rada Miejska w Jarocinie nie odniosła wyżej określonej regulacji do aktu dokonywania sprzedaży.

W § 2 ust. 1 ocenianej uchwały postanowiono, iż *Obniża i ustala sięienne stawki opłaty targowej dla targowisk na terenach wiejskich oraz targowisk zlokalizowanych na terenie miasta Jarocin w dniach: poniedziałek, czwartek i sobota w wysokości: (.....). Z przywołanego wyżej art. 19 pkt 1 lit.a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wynika, iż rada gminy w drodze uchwały określa wysokość stawek opłaty targowej. Zatem jest ona uprawniona do ustalenia, a nie do obniżania dziennych stawek opłaty targowej. Obniżenie opłaty targowej związane jest z ulgą w opłacie targowej, do stanowienia o której nie uprawnia rady gminy żaden przepis. Mając na uwadze powyższe postanowiono o nieważności wyrażenia „Obniża i”.*

W § 3 pkt 2 przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Jarocinie postanowiono, iż *Zwalnia się z opłaty targowej sprzedaż prowadzoną w tzw. ogródkach piwnych na podstawie decyzji Burmistrza Jarocina o pozwoleniu na zajęcie pasa drogowego, wydanej na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2007 r. nr 19 poz.115 z późn. zm.) lub na podstawie zawartej umowy dzierżawy nieruchomości z Gminą Jarocin.*

Stosownie do postanowień art. 19 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych rada gminy w drodze uchwały może wprowadzać inne niż wymienione w ustawie zwolnienia przedmiotowe od opłat lokalnych. Z art. 15 wyżej wskazanej ustawy wynika, iż zdarzeniem prawnym, z którym ustawa o podatkach i opłatach lokalnych wiąże obowiązek uiszczania opłaty targowej, jest dokonywanie sprzedaży. Dokonywanie sprzedaży oznacza zawieranie umów sprzedaży w rozumieniu art. 535 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121, z późn. zm.). Z przytoczonego wyżej art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wynika, iż pobór opłaty targowej uzależniony jest od spełnienia dwóch przesłanek: dokonywania sprzedaży i realizowania tej czynności na targowiskach. W związku z tym, iż przepis art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych stanowi jednoznacznie o dokonywaniu sprzedaży, to przyjąć należy, że opłaty targowej nie można pobierać od każdej działalności gospodarczej prowadzonej na targowisku. Jedynie zawieranie umów sprzedaży w rozumieniu wyżej przywołanego art. 535 Kodeksu cywilnego nakłada na podmioty wykonujące te czynności obowiązek uiszczenia opłaty targowej. Tym samym nie podlegają opłacie targowej podmioty, które na targowisku nie dokonują sprzedaży, a świadczą wyłącznie usługi. Takie stanowisko wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 20 sierpnia 2014 r. sygn. Akt I Sa/Sz 219/14. W tzw. ogródkach piwnych mamy do czynienia ze świadczeniem usług o charakterze gastronomicznym (nalewanie klientom piwa do kufla lub innych przeznaczonych do tego naczyń, konsumpcja przy stolikach, niejednokrotnie obsługa kelnerska), które nie podlegają opłacie targowej. Termin świadczenie usług jest zakresowo szerszy od sprzedaży – składa się z wielu czynności w skład których wchodzi także sprzedaż. W ocenie Kolegium Izby zwolnienie z opłaty targowej sprzedaży w ogródkach piwnych jest bezprzedmiotowe, gdyż świadczone w nich usługi o charakterze gastronomicznym nie podlegają opłacie targowej.

Ponadto w § 6 ust. 5 przedmiotowej uchwały postanowiono, iż *Zobowiązuje się inkasenta do rozliczenia wplaty z tytułu opłaty targowej w terminie do 7 dnia każdego miesiąca za miesiąc poprzedni.*

Natomiast w § 7 ww. uchwały postanowiono, iż *Osoby, na których ciąży obowiązek poniesienia opłaty targowej są zobowiązane do okazania, osobom upoważnionym do kontroli, dowodu jej uiszczenia.*

Zgodnie z art. 19 pkt 1 lit.a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – jak to wyżej już określono - rada gminy, w drodze uchwały określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłaty targowej. Przywołana wyżej regulacja wykracza poza dyspozycję wynikającą z art. 19 ust. 1 lit.a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Przepis ten nie daje kompetencji organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego do regulacji w zakresie zobowiązania inkasenta do rozliczania wpłat z tytułu opłaty targowej ani też nie daje podstaw do nakładania na zobowiązanych do poniesienia opłaty targowej obowiązku okazywania dowodu jej uiszczenia. Kompetencji w zakresie zobowiązania inkasenta do rozliczania wpłat z tytułu opłaty targowej nie daje radzie gminy także postanowienie art. 19 pkt 2 ww. ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, stosownie do którego rada gminy, w drodze uchwały może zarządzić pobór tej opłaty w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso. Wskazuje się, iż regulacje w zakresie obowiązku okazywania osobom uprawnionym dowodu uiszczenia opłaty targowej mogłyby np. znaleźć się w regulaminie targowiska.

Podkreślenia wymaga, że organy władzy publicznej, do których należą organy jednostek samorządu terytorialnego, mogą działać tylko w granicach określonych przez prawo kompetencji.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji uchwały.

Jednocześnie Kolegium Izby w ramach prowadzonej przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Poznaniu działalności informacyjnej i szkoleniowej, w zakresie objętym nadzorem i kontrolą (art. 11 ust. 1 pkt 7 w związku z art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych) wyjaśnia, co następuje.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych opłatę targową pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach. Targowiskami, o których mowa w ust. 1, są wszelkie miejsca, w których jest prowadzona sprzedaż (art. 15 ust. 2). Zatem postanowienie zawarte w § 4 przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej w Jarocinie, iż *Poboru opłaty targowej dokonuje się na wszystkich targowiskach, bez względu na lokalizację oraz prowadzącego targowisko* stanowi w istocie o tym co zostało już uregulowane ustawą. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie ma kompetencji do stanowienia w wyżej wskazanym zakresie. W myśl § 137 załącznika pn. „Zasady techniki prawodawczej” do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908) w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Przepisy ustaw nie mogą być także modyfikowane. Zgodnie z postanowieniem § 143 ww. rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. zasady określone w przywołanym powyżej § 137 stosuje się do aktów prawa miejscowego.

Ponadto w § 10 przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej z dnia 29.06.2015 r. postanowiono, iż *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą od 1 sierpnia 2015 r.*

Stosownie do przepisu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych (Dz. U z 2011 r. Nr 197, poz. 1172, z późn. zm.) akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Analiza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych, prowadzi do wniosku, że ustawodawca jako regułę uznał, iż akty prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia we właściwym dzienniku urzędowym. Termin ten ma charakter terminu minimalnego, a gminny prawodawca ma możliwość ustalenia późniejszego terminu wejścia w życie aktu prawa miejscowego. Nie powinny być jednak ustalane dwa różne terminy wejścia w życie tych samych przepisów uchwały. Stanowisko powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, w którym ukształtował się pogląd, że pojęcia „wejście w życie” i „moc obowiązująca” nie mają rozbieżnych zakresów. Pojęcia te są tożsame znaczeniowo i służą do oznaczenia punktu na linii czasu, od którego następuje prawne kwalifikowanie stosunków społecznych przez pryzmat uchwalonych przepisów (vide wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 5 marca 2014 r. sygn. ISA/Go 51/14; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 marca 1999 r. sygn. K 5/98).

Mając na uwadze powyższe wskazuje się, iż w przedmiotowej uchwale właściwym byłoby postanowienie o treści „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i wchodzi w życie z dniem 1 sierpnia 2015 roku”.

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

z up. Aniela Michalec
Przewodnicząca Kolegium Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska