



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 7 sierpnia 2015 r.

Poz. 4877

UCHWAŁA NR 15/899/2015 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 29 lipca 2015 r.

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 (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 IX/62/15 Rady Gminy Kaźmierz z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie ustalenia opłaty targowej, z powodu istotnego naruszenia przepisów prawa wskazanych w uzasadnieniu do uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tut. Izbie w dniu 10 lipca 2015 r. Rada Gminy Kaźmierz, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 8 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 i pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 849, z późn. zm.), ustaliła wysokość stawki opłaty targowej i termin płatności opłaty, zarządziła pobór opłaty targowej w drodze inkasa, wyznaczyła inkasentów, a także określiła termin płatności pobranych przez inkasenta kwot opłaty targowej oraz wynagrodzenie za inkaso.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrzenia na dzień 29 lipca 2015 r.

Rozpoznając sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

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. Przepisem rangi ustawowej zawierającym upoważnienie dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie opłaty targowej jest art. 19 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Postanowieniem § 1 uchwały Rada ustaliła „*dzienną stawkę opłaty targowej na terenie Gminy Kaźmierz w wysokości:*

- 1) przy sprzedaży ze straganu – 20,00 zł,
- 2) przy sprzedaży obwoźnej z użyciem samochodu – 20,00 zł.”.

Tym samym Rada Gminy Kaźmierz zawęziła pobór opłaty targowej jedynie od dwóch form sprzedaży, tj. sprzedaży ze straganu oraz sprzedaży obwoźnej z użyciem samochodu.

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. Stosownie natomiast do art. 19 pkt 1 lit. a ustawy o podatkach

i opłatach lokalnych rada gminy, w drodze uchwały, określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłaty targowej. Ustawodawca ograniczył się zatem do wskazania podmiotu i przedmiotu opłaty targowej, pozostawiając radzie gminy uregulowanie pozostałych elementów konstrukcji opłaty targowej, przy czym określenie tych elementów jest obowiązkiem rady gminy.

Kolegium Izby wskazuje, że zawężenie przez Radę Gminy Kaźmierz pobierania opłaty targowej tylko do form wymienionych w § 1 uchwały, stanowi naruszenie przywołanego powyżej art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Z przepisu tego wynika bowiem, że opłata targowa ma charakter powszechny i pobierana jest od czynności sprzedaży, bez względu na formę dokonywania sprzedaży albo rodzaj sprzedawanego artykułu. Brak określenia w uchwale stawek opłaty targowej dla pozostałych form sprzedaży (np. z ręki, kosza), uniemożliwia w tym przypadku przekształcenie się wynikającego z ustawy obowiązku uiszczania opłaty targowej w zobowiązanie konkretnych podmiotów.

Następnie postanowieniem § 3 ust. 1 uchwały Rada Gminy ustaliła, że „*Opłata targowa, o której mowa § 1 ust. 1 [winno być § 1 pkt 1], pobierana jest w drodze inkasa przez inkasentów:*

- 1) *administratora targowiska,*
- 2) *sołtysów na terenie wsi.*”.

Z kolei w § 3 ust. 2 uchwały Rada określiła, że „*Opłatę targową, o której mowa w § 1 ust. 2 [winno być w § 1 pkt 2], należy wpłacać na rachunek bankowy Gminy Kaźmierz (...) lub u administratora targowiska.*”.

Kolegium Izby wskazuje, że wyżej przywołane postanowienia § 3 ust. 1 i 2 uchwały, w zakresie w jakim na inkasentów opłaty targowej wyznaczają „*administratora targowiska*” oraz „*sołtysów na terenie wsi*” bez imiennego ich wskazania oraz bez wyraźnego określenia obszaru działania konkretnego inkasenta, naruszają przepis art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Zgodnie z tym przepisem rada gminy, w drodze uchwały, może zarządzić pobór tych opłat w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso. Uchwała rady gminy, na mocy której zarządzono pobór opłaty targowej w drodze inkasa oraz wyznaczono inkasentów opłaty, powinna wskazywać cechy indywidualizujące inkasentów w sposób na tyle precyzyjny, aby nie budziło wątpliwości na kogo ten obowiązek został nałożony.

Pogląd taki wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 stycznia 2008 r. (sygn. akt II FSK 1526/06) stwierdzając, że „*określenie czy też wyznaczenie inkasenta może dotyczyć jedynie wskazanej w sposób konkretny osoby. Wrazie zmiany na stanowisku sołtysa, obowiązki inkasenta przechodziłyby automatycznie na osobę przejmującą jego funkcje, co niewątpliwie naruszałoby zasadę uprzedniego uzyskania jej zgody. Niezależnie od tego, wypada zgodzić się z wyrażoną w skardze kasacyjnej tezą prokuratora, iż podatnik ma prawo do tego, aby po zapoznaniu się z należycie ogłoszonym aktem prawa miejscowego wiedzieć kto jest uprawniony do pobrania od niego podatku. Więż podatnik - inkasent wymaga także (co zasadnie podniesiono w skardze kasacyjnej) "wyraźnego podania w uchwale obszaru działania inkasenta, aby nie było wątpliwości, że inkasent dla obszaru jednego sołectwa nie ma prawa poboru podatków na terenie innego" (...)*”. Podobnie w wyroku z dnia 26 października 2001 r. (sygn. akt SA/Rz 1622/01) NSA podniósł, że „*uchwała w sprawie zarządzenia poboru podatków w drodze inkasa, określenia inkasentów oraz wysokości wynagrodzenia za inkaso jest aktem prawa miejscowego zawierającym przepisy powszechnie obowiązujące na terenie gminy. Nie można przyjąć, iż jest ona adresowana wyłącznie do osób wyznaczonych na inkasentów. Mieszkańcy gminy mają prawo wiedzieć, kto jest upoważniony do pobierania podatków, i w istocie uchwała do tych wszystkich mieszkańców jest skierowana; nie jest ona aktem administracyjnym skierowanym do indywidualnie oznaczonego podmiotu w konkretnej sprawie, lecz aktem normatywnym, skierowanym do nieokreślonego z góry kręgu osób, bez względu na to, jakiej faktycznie liczby tych osób będzie dotyczyła.*”.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że redakcja § 3 ust. 2 uchwały może budzić wątpliwości, czy wskazane w nim sposoby płatności opłaty targowej przy sprzedaży obwoźnej z użyciem samochodu dotyczą wpłat opłaty targowej dokonywanej przez płatników opłaty, czy też wpłat kwot opłaty pobranych przez inkasentów. Niejasne jest również, czy w odniesieniu do sprzedaży obwoźnej z użyciem samochodu, dokonywanej na terenie wsi, wyłączony został pobór opłaty targowej przez sołtysów.

Kolegium Izby zauważa także, że o ile w § 3 ust. 2 i 4 uchwały Rada Gminy określiła, że opłatę targową/pobrane kwoty opłaty targowej należy wpłacać/inkasent jest zobowiązany wpłacać na rachunek bankowy Gminy Kaźmierz, to w § 3 ust. 5 uchwały określono, że pobrane kwoty opłaty targowej w soboty lub niedziele, inkasent jest zobowiązany wpłacać na rachunek Urzędu Gminy w Kaźmierzu. Wątpliwość

zatem budzi, czy w każdym przypadku chodzi o ten sam rachunek bankowy (wskazany w § 3 ust. 2 uchwały).

W § 3 ust. 4 uchwały Rada Gminy postanowiła, że: „*Pobrane kwoty opłaty targowej, inkasent jest zobowiązany wpłacić na rachunek bankowy Gminy Kaźmierz, w dniu jej pobrania, z zastrzeżeniem ust. 4*”, a w § 3 ust. 5 uchwały, że „*Pobrane kwoty opłaty targowej w soboty lub niedziele, inkasent jest zobowiązany wpłacić na rachunek bankowy Urzędu Gminy w Kaźmierzu, następnego dnia roboczego.*”.

Postanowienia te pozostają w sprzeczności z art. 47 § 4a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613), który stanowi, że terminem płatności dla inkasentów jest dzień następujący po ostatnim dniu, w którym, zgodnie z przepisami prawa podatkowego, wpłata podatku powinna nastąpić, chyba że organ stanowiący właściwej jednostki samorządu terytorialnego wyznaczył termin późniejszy.

Z przepisu tego wynika, że:

- 1) co do zasady terminem wpłaty podatku pobranego przez inkasenta jest dzień następujący po ostatnim dniu terminu ustawowego,
- 2) do wyłącznej właściwości organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego należy ewentualnie ustalenie późniejszego terminu wpłaty,
- 3) ustalanie zaś terminu ustawowego stanowi faktycznie powtarzanie przepisów ustawowych i jest niezgodne z zasadami legislacji.

W związku z powyższym ustalone przez Radę Gminy terminy dokonania wpłat opłaty targowej przez inkasenta, tj. w dniu pobrania (§ 3 ust. 4 uchwały) oraz następnego dnia roboczego w przypadku kwot pobranych w niedzielę (§ 3 ust. 5 uchwały) nie są terminami późniejszymi od określonego w art. 47 § 4a ustawy Ordynacja podatkowa, a terminem krótszym oraz terminem ustawowym. Jedynie w odniesieniu do opłat pobranych w sobotę termin odprowadzenia opłaty przez inkasenta został prawidłowo określony jako termin późniejszy.

Kolegium Izby zauważa ponadto, że w przywołanym powyżej postanowieniu § 3 ust. 4 wystąpił błąd pisarski, gdyż zapisano „z zastrzeżeniem ust. 4” zamiast „z zastrzeżeniem ust. 5”.

Kolegium Izby wskazuje, że stanowienie w zakresie ustalania opłaty targowej nie może się odbywać w sposób powodujący wątpliwości interpretacyjne. Uchwała ta, jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby dla przeciętnego adresata była zrozumiała. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć, w jaki sposób go zinterpretować. Przepisy prawa miejscowego muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 25 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Op 37/09). Uchwała rady podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, będąca aktem prawnym powszechnie obowiązującym na obszarze gminy, powinna odpowiadać wymogom, jakie stawiane są przepisom powszechnie obowiązującym.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Dodatkowo Kolegium Izby wskazuje, że w podstawie prawnej w zakresie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych winien być powołany Dziennik Ustaw z 2014 r., poz. 849, w którym opublikowany jest tekst jednolity ustawy ze zmianami od tego czasu, zamiast Dziennika Ustaw z 2010 r. ze zmianami.

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