



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 22 grudnia 2016 r.

Poz. 8204

UCHWAŁA NR 24/1348/2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 14 grudnia 2016 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 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr XVII/115/16 Rady Gminy w Czajkowie z dnia 14 listopada 2016 r. w sprawie uchylecia uchwały o opłacie targowej, z powodu istotnego naruszenia prawa, tzn. z uwagi na podjęcie jej bez podstawy prawnej.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tut. Izbie w dniu 22 listopada 2016 r., Rada Gminy w Czajkowie, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 15 i art. 19 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 716, z późn. zm.) postanowiła uchylić uchwałę Nr XII/61/11 Rady Gminy w Czajkowie z dnia 29 listopada 2011 r. w sprawie opłaty targowej.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym zawiadomiła Przedstawiciela Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do przedmiotowej uchwały z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrywania na dzień 14 grudnia 2016 r.

Rozpoznając sprawę w dniu 14 grudnia 2016 r. Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Uchwała Nr XII/61/11 Rady Gminy w Czajkowie z dnia 29 listopada 2011 r. w sprawie opłaty targowej została uchwalona zgodnie z ówczesnie obowiązującym prawem, tzn. Rada Gminy ustaliła stawki opłaty targowej, określiła sposób i termin płatności.

Jednakże ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1045) ustawodawca wprowadził zmiany m.in. w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, które polegały m.in. na nadaniu nowego brzmienia:

- art. 15 ust. 1: „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” (art. 9 pkt 10 ustawy zmieniającej);
- art. 19 pkt 2: „może zarządzić pobór tych opłat 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.” (art. 9 pkt 12 ustawy zmieniającej).

Natomiast z art. 56 ustawy zmieniającej wynika, że: „*Akty prawa miejscowego wydane na podstawie art. 19 pkt 2 ustawy zmienianej w art. 9, w brzmieniu dotychczasowym, zachowują moc do dnia wejścia w życie aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie art. 19 pkt 2 ustawy zmienianej w art. 9, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.*”

Kolegium Izby wskazało, że stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych w związku z art. 9 pkt 10 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, od dnia 1 stycznia 2016 r. rada gminy może wprowadzić opłatę targową. Od 1 stycznia 2016 r. opłata targowa ma charakter fakultatywny. To czy w danej gminie będzie pobierana opłata targowa zależy od woli organu stanowiącego tej gminy. Rada gminy zobowiązana jest więc do jednoznacznego wyrażenia swojej woli w tym zakresie poprzez wprowadzenie opłaty targowej na swoim terenie w drodze uchwały.

Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Akty prawa miejscowego, a uchwała w sprawie opłaty targowej bezsprzecznie jest takim aktem, winny być wydawane wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego i nie mogą przekraczać jego zakresu. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie ustawowe jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktów 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 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 21 listopada 2012 r.; sygn. akt: II SA/Go 778/12). Zakazane jest również dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141).

W piśmiennictwie do istotnych wad uchwały, skutkujących stwierdzeniem jej nieważności, zalicza się między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję organów samorządu do podejmowania uchwał, naruszenie podstawy prawnej podjętej uchwały, naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego poprzez wadliwą ich interpretację oraz przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (Z. Kmiecik, M. Stahl, Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego, Samorząd terytorialny 2001/1-2, s. 102). Na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 stycznia 1997 r.: "*Do działalności organów samorządu terytorialnego w sferze zobowiązań publicznoprawnych nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane jest dozwolone”, lecz regułę „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”* (sygn. akt. III SA 534/96, M. Podat. 1997/12/374). 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).

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 lokalnych 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. 15 i art. 19 (w aktualnym ich brzmieniu) ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.

Należy podkreślić, że zgodnie z przyjętą w polskim prawie zasadą legislacji i wykładni prawa, jeśli ustawodawca zmieni przepis ustawy będący dotychczas podstawą prawną do wydawania aktów wykonawczych do ustawy, to przy braku innych towarzyszących temu norm ustawowych, tracą moc akty wykonawcze oparte na dotychczasowym przepisie. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej wyrażonymi w § 82 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo dodaniu do niej nowych przepisów. W sprawie tej zastosowanie ma także przepis § 32 ust. 2 w/w rozporządzenia w związku z § 143 ww. rozporządzenia, stanowiący o tym, że przepis § 32 stosuje się do aktów prawa miejscowego. Stosownie do wymienionego § 32 ust. 2 cyt.: "*Jeżeli zmienia się treść przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego w ten sposób, że zmienia się rodzaj aktu wykonawczego*

albo zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym lub wytyczne dotyczące treści tego aktu, przyjmuje się, że taki akt wykonawczy traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie ustawy zmieniającej treść przepisu upoważniającego".

Uwzględniając zmiany przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, dokonane w art. 9 pkt 10 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, dotychczasowa, obowiązująca w 2015 r. uchwała Nr XII/61/11 Rady Gminy w Czajkowie w sprawie ustalenia opłaty targowej wygasła wraz ze zmianą podstawy prawnej upoważniającej radę do wydania takiego aktu, czyli z dniem 31 grudnia 2015 r. W tym zakresie znowelizowane z dniem 1 stycznia 2016 r. przepisy stanowią, że rada gminy może (a nie musi) wprowadzić opłatę targową. Zatem opłata targowa z dniem 1 stycznia 2016 r. jest opłatą fakultatywną, a nie jak do 31 grudnia 2015 r. opłatą obligatoryjną. Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw nie zachowuje mocy obowiązującej dotychczasowych uchwał o stawkach opłaty targowej. Na podstawie sprawozdania Rb-27S z wykonania dochodów budżetowych za okres od początku roku do 30 września 2016 r., Kolegium ustaliło, iż w Gminie Czajków wykonano wpływy z opłaty targowej w wysokości 140 zł. Skoro uchwała nr XII/61/11 w sprawie opłaty targowej wygasła z dniem 31.12.2015 r. a od 1 stycznia 2016 r. opłata ta ma charakter fakultatywny, to w 2016 r. nie było podstaw prawnych do pobierania opłaty targowej, na podstawie uchwały z dnia 29 listopada 2011 r.

Przepisem art. 56 noweli do ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca wskazał, że *" Akty prawa miejscowego wydane na podstawie art. 19 pkt 2 ustawy zmienianej w art. 9, w brzmieniu dotychczasowym, zachowują moc do dnia wejścia w życie aktów prawa miejscowego wydanych na podstawie art. 19 pkt 2 ustawy zmienianej w art. 9, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą."*

W uzasadnieniu projektu ustawy ominięto kwestię poboru opłaty targowej w drodze inkasa. Podano, że nadano nowe brzmienie przepisom, które wprowadzają możliwość fakultatywnego poboru przez gminy opłat lokalnych: targowej, miejscowej i uzdrowskiej. Kolegium zauważa, że przepis art. 56 ustawy zmieniającej należy interpretować w kontekście całej przedmiotowej ustawy. Jeżeli opłata targowa stała się fakultatywną to, wskazać należy, iż sposób wprowadzenia zmian do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych spowodował to, że wydane w oparciu o art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, uchwały rady gminy straciły swój byt prawny z dniem 31 grudnia 2015 r., zgodnie z treścią art. 59 ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, ponieważ przestał obowiązywać przepis upoważniający je do ich stosowania i w związku z powyższym bezprzedmiotowymi stają się ustalenia dotyczące inkasa kwestionowanej opłaty targowej.

Mając na względzie powyższe przepisy oraz ugruntowane stanowisko doktryny i orzecznictwa sądowego należy uznać, że uchwała Nr XVII/115/16 Rady Gminy w Czajkowie z dnia 14 listopada 2016 r. uchylająca uchwałę w sprawie opłaty targowej została uchwalona bez podstawy prawnej.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

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.

Przewodnicząca Kolegium Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska