



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 11 stycznia 2016 r.

Poz. 367

UCHWAŁA NR 26/1650/2015 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 29 grudnia 2015 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 i art. 11 ust. 1 pkt 5 i ust. 3 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 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

I. Stwierdza nieważność Uchwały Nr XIII/51/2015 Rady Miejskiej w Jutrosinie z dnia 27 listopada 2015 r. w sprawie: wprowadzenia, określenia zasad poboru i terminów płatności oraz wysokości stawek opłaty targowej, w części obejmującej postanowienia:

- w § 2 pkt 2,
- § 6

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

II. Stwierdza, że ww. uchwała została podjęta z naruszeniem prawa w zakresie wskazanym w uzasadnieniu.

III. Uznaje, że naruszenie prawa w pkt II ma charakter nieistotny.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tut. Izbie w dniu 4 grudnia 2015 r., Rada Miejska w Jutrosinie powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 8, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 15 ust. 1 i art. 19 pkt 1 lit.a, pkt 2 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 opłaty targowej.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu 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 wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do przedmiotowej uchwały z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin badania na dzień 29 grudnia 2015 r.

Rozpatrując sprawę przedmiotowej uchwały Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią ustaliło i zważyło, co następuje.

W § 2 przedmiotowej uchwały postanowiono, iż „*stawkiienne opłaty targowej wynoszą:*

- *pkt 1) – za sprzedaż towarów na stanowisku – 15,00 zł.*
- *pkt 2) - z tytułu zajęcia dwóch lub więcej stanowisk, o których mowa w pkt 1 – wielokrotność stawki”.*

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 o podatkach lokalnych 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 odniesieniu do powyższego Kolegium Izby wskazuje, iż Rada Miejska ustalając opłatę targową w ww. zakresie (§ 2 pkt 2) nie odniosła jej do faktycznego przedmiotu, jakim jest fakt dokonywania sprzedaży na targowiskach, a jedynie do zajmowanej powierzchni targowiska, czym naruszyła przepis art. 15 ust. 1 w związku z art. 19 pkt 1 lit. a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Zdarzeniem prawnym, z którym art. 15 ust. 1 u.p.o.l. wiąże obowiązek uiszczenia opłaty targowej, jest dokonywanie sprzedaży, a przynajmniej wyjście z ofertą sprzedaży, polegającą na wystawieniu towaru z oznaczeniem jego ceny. Tym samym ustanowienie opłaty targowej „za zajęcie stanowiska” oznacza przekroczenie przez Radę Miejską w Jutrosinie zakresu uprawnień określonego w art. 19 pkt 1 lit. „a” w związku z art. 15 ust. 1 tej ustawy. Pojęcie „zajęcie stanowiska”, o którym mowa w § 2 pkt 2 uchwały Rady Miejskiej, nie może być bowiem utożsamiane z pojęciem „dokonywanie sprzedaży”, o którym mowa w art. 15 ust. 1 ustawy. Opłata targowa powinna być zatem związana bezpośrednio z dokonywaniem sprzedaży.

Ponadto określenie (§ 2 pkt 2) stawki opłaty targowej poprzez wskazanie mechanizmu wyliczania (wielokrotność stawki) nie spełnia wymogu wynikającego z przepisu art. 19 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Brak powiązania ustalonej stawki opłaty targowej z czynnością sprzedaży oraz brak jednoznacznego określenia stawki opłaty stanowi istotne naruszenie przytoczonych powyżej przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Postanowieniem § 6 uchwały Rada określiła, że „Wynagrodzenie będzie wypłacane inkasentowi comiesięcznie w terminie do 10 dnia następnego miesiąca. Inkasent nie jest upoważniony do samodzielnego potrącania swego wynagrodzenia”.

W ocenie Kolegium Izby zapisy § 6 przedmiotowej uchwały zostały dokonane z przekroczeniem kompetencji określonych przepisami: art. 19 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Powyższe przepisy uprawniają organ stanowiący gminy wyłącznie do zarządzenia poboru ww. podatków lokalnych od osób fizycznych w drodze inkasa, wyznaczenia inkasentów oraz ustalenia wysokości wynagrodzenia za inkaso, natomiast nie zawierają delegacji do określania sposobu wykonywania inkasa, czy też zasad i terminu wypłaty inkasentom wynagrodzenia za inkaso. Przepis art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie daje organowi stanowiącemu uprawnień w zakresie ustalania terminu wypłaty wynagrodzenia dla inkasentów. Podkreślenia wymaga, że organy władzy publicznej, do których należą organy jednostek samorządu terytorialnego, mogą działać tylko w granicach określonych przez prawo kompetencji. Przepis art. 94 Konstytucji RP jednoznacznie określa, iż stanowienie prawa miejscowego następuje nie tylko na podstawie, lecz także w granicach upoważnień ustawowych. Sformułowanie powyższe wyklucza zatem dopuszczalność wyjścia aktem prawa miejscowego poza granice upoważnienia ustawowego.

Uwzględniając zasadę legalizmu, w myśl której organy administracji publicznej są zobowiązane działać na podstawie i w granicach prawa, należało uznać, iż wskazana wyżej i zakwestionowana przez Kolegium Izby regulacja aktu prawa miejscowego istotnie narusza obowiązujący porządek prawny.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że podstawą prawną do ustalenia terminu płatności opłaty targowej jest przepis art. 19 pkt 1 ww. ustawy, który stanowi, iż rada gminy w drodze uchwały określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłat określonych w ustawie.

W myśl przepisu 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. Konieczność zapłaty opłaty targowej powstaje, gdy obowiązek podatkowy (daninowy) skonkretyzuje się i przekształci w zobowiązanie podatkowe (daninowe), a to następuje każdego dnia, w którym dokonywana jest sprzedaż na targowisku. Zatem obowiązek uiszczenia opłaty targowej powstaje w każdym dniu, w którym podmiot dokonuje czynności sprzedaży na targowisku.

Organ stanowiący gminy ustawowo zobowiązany jest do ustalenia terminu płatności, przy czym termin ten nie może być wcześniejszy niż dzień dokonywania sprzedaży, w którym powstaje obowiązek podatkowy (daninowy). W niniejszej uchwale Rada Miejska w Jutrosinie zaniechała określenia terminu płatności opłaty targowej. Nieustalenie w uchwale terminu płatności opłaty targowej skutkuje tym, że nie może powstać

zaległość podatkowa, a osoba zobowiązana do uiszczenia tej opłaty może skutecznie uchylać się od wnoszenia opłaty wskazując na to, że zapłaci to świadczenie później w bliżej nieokreślonym terminie.

Stosownie do przepisu art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613, z późn. zm.) zaległością podatkową (daninową) jest podatek (opłata lokalna) niezapłacony w terminie płatności, a w myśl art. 53 ust. 1 tej ustawy od zaległości podatkowych, naliczane są odsetki za zwłokę.

Zaniechanie określenia terminu płatności opłaty targowej uniemożliwia nie tylko określenia dnia, od którego powstaje zaległość w opłacaniu tej daniny publicznej, ale również wykonanie obowiązku naliczenia odsetek za zwłokę, ich zaksięgowania, a następnie wykazania w sprawozdawczości budżetowej. Obowiązek naliczenia odsetek wynika z § 8 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r. poz. 289), który stanowi, iż odsetki od należności i zobowiązań, w tym również tych, do których stosuje się przepisy dotyczące zobowiązań podatkowych, ujmuje się w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału.

W tych okolicznościach należy stwierdzić, że przedmiotowa uchwała nie wypełnia w całości delegacji ustawowej określonej w art. 19 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, bowiem nie określa terminu płatności opłaty targowej lecz stanowi to, w ocenie Kolegium, nieistotne naruszenie prawa.

Ponadto w § 8 przedmiotowej uchwały Rady Miejskiej postanowiono, iż *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2016 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 2015 r., poz. 1484) 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. I SA/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 stycznia 2016 roku”.

Mając powyższe na uwadze postanowiono 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