



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

---

Poznań, dnia 16 lutego 2017 r.

Poz. 1310

### UCHWAŁA NR 2/186/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 25 stycznia 2017 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 i art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z 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

§ 5 uchwały Nr XXVII/210/16 Rady Miejskiej Śmigła z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie opłaty targowej na terenie Gminy Śmigiel, z powodu istotnego naruszenia prawa.

#### Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tut. Izbie w dniu 5 stycznia 2017 r. Rada Miejska Śmigła, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 8 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 15 ust. 1, art. 19 pkt 1 lit. a oraz pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, postanowiła o wprowadzeniu na terenie Gminy Śmigiel opłaty targowej oraz o utracie mocy uchwały Nr XIII/127/11 Rady Miejskiej Śmigła z dnia 27 października 2011 r. w sprawie ustalenia opłaty targowej na obszarze Gminy Śmigiel.

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 2016 r. poz. 23, 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 rozpatrzenia sprawy na dzień 25 stycznia 2017 r.

Rozpoznając sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Uchwałą Nr XXVII/210/16 w sprawie opłaty targowej na terenie Gminy Śmigiel, Rada Miejska Śmigła wprowadziła opłatę targową na terenie Gminy Śmigiel, określiła stawki opłaty targowej, zarządziła pobór opłaty na terenie Gminy w drodze inkasa, wyznaczyła inkasentów, ustaliła wysokość wynagrodzenia za inkaso i termin przekazania opłat przez inkasentów na rachunek bankowy Gminy oraz postanowiła, że przedmiotowa „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego”.

Ponadto zapisem § 5 postanowiono, że „Traci moc Uchwała nr XIII/127/11 Rady Miejskiej Śmigła z dnia 27 października 2011 roku w sprawie ustalenia opłaty targowej na obszarze Gminy Śmigiel”, która została podjęta na podstawie delegacji wynikającej z art. 19 pkt 1 lit. a oraz pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 716, z późn. zm.).

Kolegium Izby wskazuje, że ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 1045, z późn. zm.) 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);
- oraz 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 zważyło, że stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w związku z art. 9 pkt 10 ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, od dnia 1 stycznia 2016 r. rada gminy może wprowadzić opłatę targową na terenie gminy. Od 1 stycznia 2016 r. opłata targowa ma zatem charakter fakultatywny. To, czy w danej gminie będzie pobierana opłata targowa, zależy od woli organu stanowiącego tej gminy, a nie wynika z zapisów ustawowych. 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. z 1997 r., 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 dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141).

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 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 ww. 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 XIII/127/11 Rady Miejskiej Śmigła z dnia 27 października 2011 r. w sprawie ustalenia opłaty targowej na obszarze Gminy Śmigiel 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.

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 uchwały Nr XXVII/210/16 Rady Miejskiej Śmigła z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie opłaty targowej na terenie Gminy Śmigiel w zakresie postanowienia § 5 stanowiącego o utracie mocy uchwały Nr XIII/127/11 Rady Miejskiej Śmigła z dnia 27 października 2011 r. w sprawie ustalenia opłaty targowej na obszarze Gminy Śmigiel została uchwalona bez podstawy prawnej.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że na podstawie miesięcznego sprawozdania Rb-27S z wykonania dochodów budżetowych za okres od początku roku do 31 grudnia 2016 r., ustalono, iż w Gminie Śmigiel wykonano wpływy z opłaty targowej w wysokości 367.754 zł. Skoro uchwała Nr XIII/127/11 Rady Miejskiej Śmigła z dnia 27 października 2011 r. w sprawie opłaty targowej wygasła z dniem 31.12.2015 r. a od 1 stycznia 2016 r. opłata ta ma charakter fakultatywny (nowa uchwała wprowadzająca opłatę targową na terenie Gminy Śmigiel została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego w dniu 4 stycznia 2017 r. pod poz. 186 i weszła w życie po upływie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym) to w 2016 r. nie było podstaw prawnych do pobierania opłaty targowej, na podstawie tej uchwały.

Wskazując na powyższe, Kolegium postanowiło jak w sentencji uchwały.

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