



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 18 lipca 2025 r.

Poz. 5791

UCHWAŁA NR 13.819.2025

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 9 lipca 2025 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 2025 r. poz. 7) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu:

stwierdza nieważność

uchwały Nr XIV/71/2025 Rady Miejskiej w Pogorzeli z dnia 23 czerwca 2025 r. w sprawie wprowadzenia opłaty targowej, określenia wysokości stawek opłaty targowej, zasad poboru oraz zwolnienia, w części obejmującej:

- w § 2 oznaczenie "3)",
- w § 3 ust. 2,
- w § 4 ust. 3,
- w § 5 oznaczenie "3)",

z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Uchwałą Nr XIV/71/2025 z dnia 23 czerwca 2025 r. doręczoną tutejszej Izbie w dniu 25 czerwca 2025 r. Rada Miejska w Pogorzeli powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 15 ust. 1 i art. 19 pkt 1 lit. a, pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wprowadziła opłatę targową od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej dokonujących sprzedaży na targowiskach na obszarze gminy Pogorzela, określiła stawki opłaty, zarządziła pobór w drodze inkasa, wyznaczyła inkasenta opłaty targowej oraz określiła termin płatności dla inkasenta, a także zwolnienia z opłaty.

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, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do badanej uchwały, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 9 lipca 2025 r.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

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

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 707) 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.

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.

Stosownie 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, z tym że stawka opłaty targowej nie może przekroczyć 1.126,00 zł dziennie (por. pkt 3 tiret pierwsze obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 25 lipca 2024 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2025; M.P. z 2024 r. poz. 716). Ponadto w myśl art. 19 pkt 2 ustawy rada gminy, w drodze uchwały 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 zobowiązanych do uiszczania opłaty miejscowej lub opłaty uzdrowskiej oraz określić szczegółowy zakres danych zawartych w tych ewidencjach, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego poboru tych opłat. Przepis art. 19 pkt 3 ustawy zawiera także upoważnienie dla rady do wprowadzenia innych niż wymienione w ustawie zwolnień przedmiotowych od opłat lokalnych.

Korzystając z upoważnienia wynikającego ze wskazanych wyżej przepisów Rada Miejska w Pogorzeli w dniu 23 czerwca 2025 r. podjęła uchwałę Nr XIV/71/2025 w sprawie wprowadzenia opłaty targowej, określenia wysokości stawek opłaty targowej, zasad poboru oraz zwolnienia.

W § 3 ust. 2 badanej uchwały Rada postanowiła, że: *„Dowodem uiszczenia opłaty targowej jest pokwitowanie wydane przez inkasenta, które podmiot uiszczający opłatę zobowiązany jest zachować do kontroli pod rygorem pobrania ponownej opłaty”*.

W ocenie Kolegium Izby postanowienie stanowiące, że inkasent zobowiązany jest wydać wpłacającemu urzędowe pokwitowanie pobranej opłaty nie mieści się w delegacji określonej w przepisach art. 19 pkt 1 lit. a i pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Przepisy te nie upoważniają organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do uregulowania w drodze uchwały obowiązku potwierdzenia przez inkasenta pobrania opłaty targowej.

W szczególności kwestie te nie mieszczą się w pojęciu "zasad poboru" opłaty targowej, przez które rozumieć należy zagadnienia związane z techniką wpłacania i pobierania należności: gotówka, przelew, raty, itd. (por. R. Dowgier, L. Etel, G. Liszewski, B. Pahl [w:] R. Dowgier, L. Etel, G. Liszewski, B. Pahl, Podatki i opłaty lokalne. Komentarz, LEX/el. 2021, art. 19.).

Katalog dokumentów służących do udokumentowania przypisów, odpisów, wygaśnięcia zobowiązania podatkowego oraz zwrotów został uregulowany w § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010 r. nr 208 poz. 1375), którego przepisy dotyczące zasad rozliczeń z podatnikami stosuje się odpowiednio do inkasentów, następców prawnych podatników i podmiotów przekształconych, określonych w art. 93-106 Ordynacji podatkowej.

W myśl art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, z późn. zm.), organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Kolegium Izby podkreśla, że realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. W wyroku z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 299/12, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że "przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia (...)".

Natomiast w § 4 ust. 3 zapisano: *„Terminem płatności dla inkasenta opłaty targowej jest najbliższy dzień roboczy następujący po dniu, w którym opłata została pobrana.”*

Termin płatności dla inkasentów określa art. 47 § 4a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111, z późn. zm.), zgodnie z którym jest to „*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.*”.

W konsekwencji powyższego Kolegium Izby uznało, że regulacja terminu płatności dla inkasenta opłaty targowej została podjęta z naruszeniem normujących powyższe kwestie przepisów art. 47 § 4a ustawy Ordynacja podatkowa.

W ocenie Kolegium Izby organ stanowiący, uchwalając akt prawa miejscowego, nie może regulować tego, co zostało uregulowane ustawą, jak również dokonywać zmian przepisów ustawy. Pogląd taki jest również prezentowany w orzecznictwie administracyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 marca 2003 r., sygn. akt II SA/Wr 2572/02 wskazał, że narusza powszechnie obowiązujący porządek prawny w stopniu istotnym nie tylko regulowanie przez gminę raz jeszcze tego, co zostało już zamieszczone w źródle powszechnie obowiązującego prawa, lecz także modyfikowanie przepisu ustawowego przez akt wykonawczy niższego rzędu, co jest możliwe tylko w granicach wyraźnie przewidzianego upoważnienia ustawowego. W uchwale można natomiast odesłać do stosowania odpowiednich przepisów ustawy.

Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że badaną uchwałą Rada na inkasenta wyznaczyła Urząd Miejski w Pogorzeli. Zatem zgodnie z zapisami badanej uchwały osoby fizycznie pobierające opłatę, będące pracownikami Urzędu, nie pełnią funkcji inkasenta, a wypełniają obowiązki służbowe stosownie do wyznaczonych im przez kierownika jednostki zadań. Obowiązki kierownika jednostki w powyższym zakresie zostały uregulowane w art. 31 ustawy Ordynacja podatkowa, który stanowi, iż: *”Osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, będące płatnikami lub inkasentami, są obowiązane wyznaczyć osoby, do których obowiązków należy obliczanie i pobieranie podatków oraz terminowe wpłacanie organowi podatkowemu pobranych kwot, a także zgłosić właściwemu miejscowo organowi podatkowemu imiona, nazwiska i adresy tych osób. Zgłoszenia należy dokonać w terminie wyznaczonym do dokonania pierwszej wpłaty, a w razie zmiany osoby wyznaczonej – w terminie 14 dni od dnia, w którym wyznaczono inną osobę.”*.

Kolegium wskazuje także, że w § 2 oraz § 5 badanej uchwały zamieszczono pkt 3, do których nie została przypisana żadna treść. Zatem punkty te w przedmiotowej uchwale są zbędne.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu
/-/ Grażyna Wróblewska

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