



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 31 maja 2017 r.

Poz. 4149

UCHWAŁA NR 10/709/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 24 maja 2017 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 XXXII/191/2017 Rady Miejskiej w Lwówku z dnia 27 kwietnia 2017 r. w sprawie: wprowadzenie na terenie gminy Lwówek opłaty targowej i ustalenia jej stawek, w następującym zakresie:

- w § 2, pkt 3) o treści „ 3) *od wyłącznej sprzedaży na jednym stanowisku warzyw i owoców pochodzenia krajowego – 10 zł*”,
- w § 3, ust. 4 wyrażenie o treści „, , *płatne na podstawie noty obciążeniowej wystawionej w terminie do 5 dni od zakończenia miesiąca, w którym zbierane było inkaso* ”,
- § 4,

z powodu sprzeczności z przepisami prawa wskazanymi w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tut. Izbie w dniu 8 maja 2017 r. Rada Miejska w Lwówku - powołując się na art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, art. 15 ust. 1 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 2016 r. poz. 716, z późn. zm) – rozstrzygnęła w sprawie opłaty targowej na terenie Gminy Lwówek.

Na podstawie przepisów 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 wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrzenia na dzień 24 maja 2017 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. Przepisami rangi ustawowej zawierającymi upoważnienia dla rady gminy do uchwalania aktu prawa miejscowego w sprawie opłaty targowej są art. 15 i art. 19 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Na podstawie przepisu art. 15 ust. 1 ustawy organ stanowiący ma możliwość wprowadzenia opłaty targowej na terenie gminy. Z kolei przepisy art. 19 ustawy uprawniają do: określenia zasad ustalania i poboru oraz terminu płatności i wysokości stawek opłaty (pkt 1); zarządzenia poboru opłaty w drodze inkasa, określenia inkasentów opłaty i wysokości wynagrodzenia za inkaso (pkt 2); wprowadzania innych niż wymienione w uchwale zwolnień przedmiotowych od opłaty (pkt 3).

Przedmiotową uchwałą Rada wprowadziła opłatę targową na terenie Gminy, określiła zasady ustalania i poboru oraz wysokość opłaty targowej, a także zarządziła pobór opłaty w drodze inkasa oraz określiła inkasenta i wysokość wynagrodzenia za inkaso.

W § 2 pkt 3 uchwały Rada ustaliła dzienną stawkę opłaty targowej w wysokości 10 zł „*od wyłącznej sprzedaży na jednym stoisku warzyw i owoców pochodzenia krajowego*”.

W ocenie Kolegium stanowienie w powyższy sposób przez Radę jest nieuprawnione, bowiem prowadzi do trudności w wykonywaniu uchwały. Kto i w jaki sposób miałby ustalać pochodzenie danych warzyw i owoców? Jak dokumentować ich pochodzenie?

Kolegium Izby wskazuje, że stanowienie w zakresie ustalania opłat nie może się odbywać w sposób powodujący wątpliwości interpretacyjne. Uchwała, 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 (vide wyrok WSA w Opolu z dnia 25 marca 2009 r. 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.

Ustalenie stawki (stawek) opłaty targowej na podstawie wskazanych wyżej przepisów prawa można uznać za poprawne, jeżeli zostało dokonane w sposób czytelny i nie powodujący wątpliwości interpretacyjnych, czyli z zachowaniem wymogów, jakim powinien odpowiadać akt prawa miejscowego. Badana uchwała, w podanym wyżej zakresie, nie spełnia tych wymogów.

W § 3 ust. 4 uchwały Rada ustalając wysokość wynagrodzenia za inkaso (30 % zebranej kwoty) postanowiła jednocześnie, że wynagrodzenie to jest „*płatne na podstawie noty obciążeniowej wystawionej w terminie do 5 dni od zakończenia miesiąca, w którym zebrane było inkaso*”.

W ocenie Kolegium stanowienie przez Radę w zakresie wyżej wskazanym jest nieuprawnione, bowiem nie mieści się w granicach upoważnienia ustawowego. Przepis art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych upoważnia jedynie do zarządzenia poboru opłaty w drodze inkasa oraz określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso.

Organ nadzoru podkreśla, że zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego, organy władzy publicznej winny działać w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde uprawnienie do działania organu władzy, w tym także rady gminy, powinno być interpretowane w sposób ścisły, literalny, a nie rozszerzający.

W § 4 uchwały Rada zadecydowała o utracie mocy obowiązującej uchwały XVII/109/2004 Rady Miejskiej w Lwówku z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie ustalenia stawek opłaty targowej. Uchwała Nr XVII/109/2004 została uchwalona zgodnie z ówczesnie obowiązującym prawem.

Należy jednak zauważyć, 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) 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).

Od 1 stycznia 2016 r. opłata targowa ma zatem charakter fakultatywny.

Podkreślenia wymaga, 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, zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym lub wytyczne dotyczące treści tego aktu, przyjmuje się, że akt wykonawczy wydany na podstawie tego przepisu upoważniającego traci moc obowiązującą z dniem wejścia w życie przepisu zmieniającego 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 uchwała dot. ustalenia stawek 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 obligacyjną. 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. Mając na względzie powyższe przepisy oraz ugruntowane stanowisko doktryny i orzecznictwa sądowego należy uznać, że brak było podstaw do stanowienia w zakresie, w jakim to uczyniła Rada w § 4 badanej uchwały.

Dodatkowo należy wskazać, że w § 3 ust. 3 uchwały Rada faktycznie określiła termin płatności dla inkasenta (opłata ma być wpłacona na konto Gminy w terminie do 7 dni, licząc od dnia pobrania opłaty) nie wskazując w podstawie prawnej uchwały przepisu kompetencyjnego. Z art. 47 § 4a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2017 r. poz. 201, z późn. zm.) wynika, że terminem płatności dla inkasentów jest dzień następujący po ostatnim dniu, w którym, zgodnie z przepisami prawa podatkowego, wpłata podatku winna nastąpić, chyba że organ stanowiący właściwej jednostki samorządu terytorialnego wyznaczy termin późniejszy. Zatem w podstawie prawnej uchwały należało wskazać art. 47 § 4a ustawy – Ordynacja podatkowa.

Mając powyższe na względzie Kolegium Izby postanowiło w sposób wskazany w sentencji niniejszej 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