

Uchwała Nr 2/119/2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu
z dnia 23 stycznia 2019 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, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr III/65/18 Rady Miejskiej Śmigła z dnia 20 grudnia 2018 r. w sprawie opłaty targowej na terenie Gminy Śmigiel, z powodu istotnego naruszenia przepisów wskazanych w uzasadnieniu do niniejszej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tut. Izbie w dniu 28 grudnia 2018 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 i art. 19 pkt 1 lit. „a” oraz pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych określiła wysokość stawek opłaty targowej, zarządziła pobór opłaty targowej w drodze inkasa, wyznaczyła inkasentów opłaty targowej, określiła wynagrodzenie za inkaso opłaty targowej.

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 wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do przedmiotowej uchwały z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin badania na dzień 23 stycznia 2019 r.

Rozpatrując sprawę przedmiotowej uchwały Kolegium Izby po zapoznaniu się z jej treścią 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. Zgodnie z dyspozycją art. 19 pkt 1 lit. „a” ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1445, z późn. zm.) 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 778,20 zł.

Wypełniając powyższą dyspozycję Rada Miejska Śmigła podjęła przedmiotową uchwałę.

W § 2 uchwały postanowiono, iż „Opłata targowa jest pobierana za zajęcie stanowiska handlowego. Stanowiskiem handlowym – podstawowym nazywa się powierzchnię numerowaną wyznaczoną przez zarządcę o wymiarach 3m x 6m (18m²). Stanowiska inne, w tym wyznaczone przez zarządcę, będą opłacane z asortymentem według stawki jak za miesiące styczeń-luty”.

Ponadto w § 3 postanowiono, że „Ustala się na obszarze Gminy Śmigiel dzienne stawki opłaty targowej od każdego stanowiska podstawowego, wyznaczonego przez zarządcę (...)”.

W odniesieniu do powyższego Kolegium Izby wskazuje, iż Rada Miejska ustalając opłatę targową w ww. zakresie (§ 2 i 3) nie odniosła jej do faktycznego przedmiotu, jakim jest fakt dokonywania sprzedaży na targowiskach, a jedynie do zajmowanej powierzchni targowiska (stanowiska), czym naruszyła przepis art. 15 ust. 1 oraz ust. 3 w związku z art. 19 pkt 1 lit. „a” ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Zdarzeniem prawnym, z którym art. 15 ust. 1 ww. ustawy 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 Śmigla 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 i 3 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.

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 nieposiadających 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, a nie zajmuje stanowisko handlowe.

Ponadto należy wskazać, że zgodnie z art. 15 ust. 3 tej ustawy „Opłatę targową pobiera się niezależnie od należności przewidzianych w odrębnych przepisach za korzystanie z urządzeń targowych oraz za inne usługi świadczone przez prowadzącego targowisko”.

W ocenie Kolegium Izby zapisy § 2 i 3 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. opłaty 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. 15 ust. 1 i art. 19 pkt 1 i 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie daje organowi stanowiącemu uprawnień w zakresie ustalania opłaty targowej za zajęcie stanowiska handlowego.

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.

Zgodnie z art. 91 ustawy o samorządzie gminnym uchwała organu gminy sprzeczna z prawem jest nieważna (ust. 1), przy czym w przypadku nieistotnego naruszenia prawa nie stwierdza się nieważności uchwały, ograniczając się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (ust. 4). Ustawa o samorządzie gminnym wyróżnia zatem dwie kategorie wad uchwał organów gminy: istotne naruszenie prawa oraz nieistotne naruszenie prawa. To rozgraniczenie kategorii wad uchwał organów gminy ma znaczenie prawne, jednak ustawa o samorządzie gminnym nie określa rodzaju naruszenia prawa, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że są to takiego rodzaju naruszenia prawa, jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały.

Uwzględniając zasadę legalizmu, w myśl której organy administracji publicznej są zobowiązane działać na podstawie i w granicach prawa, uznano, iż wskazana wyżej i zakwestionowana przez Kolegium Izby regulacja aktu prawa miejscowego, brak powiązania ustalonej stawki opłaty targowej z czynnością sprzedaży, istotnie narusza obowiązujący porządek prawny i wobec tego należało wyeliminować wadliwą uchwałę z obrotu prawnego.

Mając powyższe na uwadze postanowiono jak w sentencji.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu

Grażyna Wróblewska
Grażyna Wróblewska

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.