Uchwała Nr 20.250.2014
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Warszawie
z dnia 5 sierpnia 2014 roku

w sprawie orzeczenia nieważności Uchwały Nr 401/14 Rady Gminy Celestynów z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie określenia zasad ustalania i poboru oraz terminu płatności i wysokości stawek opłaty targowej na terenie Gminy Celestynów.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 1113 z późn. zm.) –
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:

§ 1

Orzeka o nieważności Uchwały Nr 401/14 Rady Gminy Celestynów z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie określenia zasad ustalania i poboru oraz terminu płatności i wysokości stawek opłaty targowej na terenie Gminy Celestynów, z powodu istotnego naruszenia prawa tj. art. 19 pkt 1 i pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz. U. z 2014 r., poz. 849).

§ 2

Na niniejszą uchwałę służy Gminie Celestynów skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia za pośrednictwem tutejszego Kolegium.

Uzasadnienie

W dniu 8 lipca 2014 r. doręczono Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie Uchwałę Nr 401/14 Rady Gminy Celestynów z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie określenia zasad ustalania i poboru oraz terminu płatności i wysokości stawek opłaty targowej na terenie Gminy Celestynów.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej.

Badając ww. uchwałę Kolegium Izby ustaliło, co następuje:

W § 1 ust. 1 uchwały Rada Gminy Celestynów postanowiła, cyt.: *„Wprowadza się strefy opłaty targowej oraz ustala się dzienne stawki opłaty targowej za dokonywanie sprzedaży na targowiskach, które zostały określone w załączniku do uchwały”.*

Zgodnie z ww. załącznikiem „dzienne stawki opłat targowych obowiązujących terenie Gminy Celestynów wynoszą, cyt.:

Lp.	Forma sprzedaży	Wysokość opłaty targowej w zł	
		Strefa I	Strefa II
I	Przy sprzedaży z ręki, koszyka, skrzynki, z wózka ręcznego, roweru.	4,00 zł	1,00 zł
II	Przy sprzedaży z samochodu osobowego	9,00 zł	4,00 zł
III	Przy sprzedaży z samochodu osobowego z przyczepą.	13,00 zł	7,00 zł
IV	Przy sprzedaży z samochodu ciężarowego.	29,00 zł	9,00 zł
V	Przy sprzedaży z samochodu ciężarowego z przyczepą.	37,00 zł	15,00 zł
VI	Przy sprzedaży ze stoiska za $1m^2$ powierzchni zajętej do sprzedaży.	4,00 zł	1,00 zł

Strefa I – obejmuje obszar sołectwa Celestynów w Gminie Celestynów.

Strefa II – obejmuje obszar pozostałych sołectw w Gminie Celestynów."

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie przyjęty przez Radę Gminy Celestynów sposób określenia stawek opłaty targowej nie wyczerpuje wymogów wynikających z art. 19 pkt 1 lit.a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Zgodnie z ww. przepisem rada gminy zobowiązana została do określenia, w drodze uchwały, zasad ustalania i poboru oraz terminów płatności i wysokości stawki opłaty targowej. Kolegium zauważa przy tym, iż zarówno orzecznictwo sądowe jak i administracyjne dopuszcza możliwość różnicowania stawek opłaty targowej w zależności od formy oferowania do sprzedaży, położenia targowiska (np. wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 stycznia 2014 r. - sygn. akt I SA/Łd 1027/13, wyrok NSA w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2013 r. – sygn. akt II FSK 1615/11). Nie zwalnia to jednak rady z obowiązku ustalenia stawki opłaty w sposób wyczerpujący, tj. umożliwiający pobranie jej w każdej sytuacji, gdy dokonywana jest sprzedaż na targowiskach. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 1 cyt. 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, z zastrzeżeniem ust. 2b", przy czym w świetle ust. 2 tego artykułu *„Targowiskami, o których mowa w ust. 1, są wszelkie miejsca, w których jest prowadzona sprzedaż."*

Mając na uwadze powyższe Rada Gminy Celestynów niezależnie od stawek opłaty ujętych w Załączniku Nr 1 powinna była ustalić stawkę opłaty targowej pobieranej od osób dokonujących sprzedaży w „formach" nie wymienionych w pkt. I – VI Załącznika.

Brak takiej regulacji, w ocenie Kolegium, doprowadził do naruszenia w sposób istotny art. 19 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

W § 2 uchwały Rada Gminy Celestynów zarządziła pobór opłaty targowej w drodze inkasa oraz wyznaczyła inkasenta i wynagrodzenie dla niego. W myśl

ostanowień ust. 2 *„Opłatę targową pobierał będzie inkasent – Kazimierz Piętka, z którym zawarta zostanie stosowana umowa."*

Zgodnie z art. 19 pkt. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych rada gminy w drodze uchwały może zarządzić pobór opłaty targowej w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso.

W świetle ukształtowanego orzecznictwa (np. wyrok NSA z 11.01.2008 r. II FSK 1526/06) w przypadku zarządzenia inkasa i wyznaczenia inkasentów źródłem nawiązywanego stosunku administracyjnoprawnego jest już uchwała organu stanowiącego gminy, a nie będąca jej następstwem, mająca czysto "techniczny" charakter umowa z określoną - wyznaczoną na inkasenta osobą.

Rada Gminy Celestynów, działając na podstawie cyt. art. 19 pkt. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych powinna była w badanej uchwale wskazać inkasenta i jak to uczyniła w ust. 3 § 2 ustalić jego wynagrodzenie. Stanowiąc w § 2 ust. 1 uchwały o obowiązku zawarcia ze wskazanym inkasentem umowy naruszyła ona art. 19 pkt. 2 ww. ustawy. Kolegium podziela przyjęte w orzecznictwie, w tym sądowym, stanowisko, iż to na mocy uchwały organu stanowiącego pomiędzy gminą i inkasentem nawiązuje się stosunek administracyjno-prawny będący podstawą wykonywania przez niego zadań i uzyskiwania wynagrodzenia.

Ponadto zauważa ono, iż przepisy prawa miejscowego, a takim jest niewątpliwie badana uchwała, muszą być sformułowane w sposób jasny, wyczerpujący i uniemożliwiający stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego na co wskazał m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 6 czerwca 1995 r., sygn. akt SA/Gd 2949/94.

Zawarte w § 1 ust. 2 badanej uchwały postanowienie cyt. *„Termin płatności ustala się na dzień dokonywania sprzedaży"* nie w pełni odpowiada ww. wymogom. Rada nie określiła bowiem w nim wprost, w sposób jednoznaczny, o jaką płatność chodzi i kto ma jej dokonywać. Mając na uwadze przedmiot regulacji badanej uchwały można domniemywać, iż zapis powyższy dotyczy opłaty targowej wnoszonej przez sprzedających na targowiskach.

Uwzględniając powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący Kolegium

Wojciech Tarnowski