

Uchwała nr 77/2012
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 19 grudnia 2012 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Żmigrodzie
nr 0007.XXV.179.2012 z dnia 14 listopada 2012 r. w sprawie stawki opłaty targowej
oraz inkasa opłaty targowej

Na podstawie 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) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Żmigrodzie nr 0007.XXV.179.2012 z dnia 14 listopada 2012 r. w sprawie stawki opłaty targowej oraz inkasa opłaty targowej — z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 1 i art. 19 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613, z późn. zm.) oraz art. 47 § 4 lit. a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. — Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Żmigrodzie nr 0007.XXV.179.2012 z dnia 14 listopada 2012 r. w sprawie stawki opłaty targowej oraz inkasa opłaty targowej wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 21 listopada 2012 roku.

Rada Miejska w Żmigrodzie w badanej uchwale przyjęła następujące regulacje:

W § 2 uchwały ustaliła wysokość dziennych stawek opłat targowych od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej dokonujących sprzedaży w określone dni tygodnia, tj. wtorek, piątek, sobota, w następującej wysokości:

- 1) za stoisko zadaszone o powierzchni 3 m × 3 m z parkingiem — 22 zł;
- 2) za stoisko niezadaszone o powierzchni 3 m × 3 m z parkingiem — 18 zł;
- 3) za stoisko zadaszone bez parkingu 3 m × 3 m — 18 zł;
- 4) za stoisko niezadaszone o powierzchni 3 m × 3 m bez parkingu — 15 zł;
- 5) handel z ręki, koszyka — 3 zł;
- 6) handel z innego miejsca utwardzonego liczony od 1 m² — 2 zł;
- 7) w soboty wysokość opłat wymienionych w § 2 ust. 1 pkt 1–6 obniża się o 50%.

W § 3 uchwały określiła, że:

„1. Poza terenem targowiska można sprzedawać wyłącznie płody rolne, leśne oraz towary okolicznościowe.

2. Sprzedaż może być prowadzona po uzyskaniu zgody Miejskiego Zakładu Komunalnego w Żmigrodzie położonego przy ul. Poznańskiej 6.

3. Ustala się dzienną stawkę opłaty targowej przy sprzedaży towarów okolicznościowych i płodów rolnych za 1 m² zajętej pod punkt handlowy w kwocie 4 zł (minimalna stawka to 4 zł)”.

W § 5 ust. 5 uchwały ustaliła, że „Inkasent pobrane należności zobowiązany jest wpłacić do kasy Urzędu Miejskiego w Żmigrodzie w dniu, w którym zainkasuje opłatę”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

Samorząd terytorialny i jego organy działają na podstawie i w granicach prawa. Z art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika między innymi, że nakładanie podatków i innych danin publicznych oraz określenie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych następuje w drodze ustawy. Przepis art. 168 Konstytucji RP stanowi, że jednostki samorządu terytorialnego mają jedynie prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie ustalonym w ustawie. Do właściwości organów w sferze zobowiązań publicznoprawnych nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, lecz zasadę „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje”.

Stosownie do treści art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) — zwanej dalej „*usg*” — do wyłącznej kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie podatków i opłat 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. 19 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613, z późn. zm.), zwanej dalej „*upol*”. Zgodnie z tym przepisem rada gminy w drodze uchwały w zakresie opłaty targowej:

- określa zasady ustalania i poboru oraz termin płatności i wysokość stawek (pkt 1 lit. a),
- może zarządzać pobór opłaty w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso (pkt 2),
- może wprowadzać inne niż wymienione w ustawie zwolnienia przedmiotowe (pkt 3).

Ustalenie w § 2 w związku z § 1 badanej uchwały wysokości stawek opłaty targowej z tytułu dokonywania sprzedaży na targowiskach w określone dni tygodnia, tj. we wtorek, piątek i sobotę, jest sprzeczne z zasadą wyrażoną w art. 15 ust. 1 *upol*. Z przepisu tego wynika, iż opłata targowa ma charakter powszechny i jest pobierana od czynności prawnej. Zdarzeniem prawnym, z którym *upol* wiąże obowiązek uiszczenia opłaty targowej, jest dokonywanie sprzedaży, a co najmniej wyjście z ofertą sprzedaży polegającą na wystawieniu towaru z oznaczeniem jego ceny. Pobór opłaty targowej uzależniony jest zatem od spełnienia dwóch przesłanek: dokonywania sprzedaży i realizowania tej czynności na targowisku. Definicja „targowiska” sformułowana została przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2 *upol*. Stosownie do tego przepisu targowiskami są wszelkie miejsca, w których jest prowadzona sprzedaż.

W ocenie Kolegium niedopuszczalne jest również ustalenie w § 2 pkt 1–4 badanej uchwały opłaty targowej w sposób odmienny niż zostało to zapisane w regulacjach ustawowych („za” stoisko). Stawka opłaty targowej ma charakter opłaty dziennej wnoszonej od dokonanych czynności sprzedaży (a nie opłaty za korzystanie ze stoiska bądź parkingu). Stosownie do art. 15 ust. 3 *upol*, opłatę targową pobiera się niezależnie od należności przewidzianych w odrębnych przepisach za korzystanie z urządzeń targowych oraz za inne usługi świadczone przez prowadzącego targowisko.

Za nieuprawnione należy uznać wprowadzenie obniżek stawek opłaty targowej ze względu na dzień dokonywania sprzedaży (§ 2 pkt 7 badanej uchwały). Przedmiotowa obniżka ma charakter ulgi. Rada gminy jest uprawniona do wprowadzania ulg podatkowych tylko wówczas, gdy w przepisie ustawowym użyte jest pojęcie „ulga”. W przypadku opłaty targowej rada gminy jest uprawniona — na mocy art. 19 pkt 3 *upol* — do wprowadzenia wyłącznie zwolnienia przedmiotowego z opłaty targowej. Obniżenie stawki opłaty targowej ze względu na dzień dokonywania sprzedaży nie spełnia tego wymogu.

Treść § 2 pkt 6 oraz § 3 ust. 3 badanej uchwały w sposób istotny narusza art. 19 pkt 1 lit. a w związku z art. 20 ust. 1 *upol*. Powołane przepisy stanowią, że ustalana przez radę gminy stawka opłaty targowej nie może przekroczyć 757,79 zł dziennie. Sposób określenia przez radę stawek opłaty musi więc gwarantować, że powyższa kwota nie zostanie przekroczona. Uzależnienie wysokości stawki dziennej jedynie od metrażu zajętej powierzchni handlowej (bez określenia górnego limitu tej stawki) wymogu tego nie spełnia.

W § 3 ust. 1 i 2 badanej uchwały Rada Miejska w Żmigrodzie wprowadziła zasady sprzedaży „poza terenem targowiska”, podczas gdy z art. 15 ust. 2 upol wynika, że wszelkie miejsca, w których prowadzona jest sprzedaż (np. chodnik, przejście podziemne, plac) są targowiskami.

Przepisy ustawy nie przewidują możliwości pobierania opłaty targowej w innych miejscach niż targowiska. Podkreślić należy, że zawarte w § 3 ust. 1 przedmiotowej uchwały sformułowanie dotyczące sprzedaży „poza terenem targowiska” może oznaczać objęcie opłatą targową na terenie Gminy także sprzedaży w miejscach, które nie są objęte definicją targowiska wynikającą z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Przepisy nie przewidują kompetencji dla rad gmin, na mocy których byłyby one upoważnione do konstruowania definicji legalnych „targowiska”.

Zgodnie z art. 47 § 4 lit. a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. — Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, z późn. zm.) terminem płatności dla inkasentów jest 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. Z powołanego przepisu ustawy wynika jednoznacznie, że organ stanowiący gminy posiada legitymację prawną do ustalenia dla inkasentów wyłącznie terminu późniejszego przekazania pobranej opłaty targowej niż termin wynikający z cytowanej ustawy. Wprowadzenie przez Radę Miejską w Żmigrodzie regulacji dotyczącej terminu wpłaty przez inkasentów opłaty targowej w dniu, w którym „zainkasuje opłatę targową”, pozostaje w sprzeczności z ww. przepisem. Z unormowania tego wynika, że terminem wpłaty podatku pobranego przez inkasenta jest dzień następujący po ostatnim dniu terminu ustawowego, natomiast do wyłącznej właściwości organu stanowiącego jednostki samorządu należy jedynie ustalenie późniejszego terminu wpłaty. Dla opłaty targowej terminem ustawowym wpłaty jest dzień dokonywania sprzedaży. wpłata pobranych opłat targowych przez inkasenta powinna zatem nastąpić najwcześniej w dniu następnym po dniu dokonania sprzedaży (pobrania opłaty).

Kolegium zwraca uwagę, iż zasady związane z prowadzeniem sprzedaży na targowisku (§ 3 ust. 1 i 2 badanej uchwały) powinny być zawarte w regulaminie targowiska, przyjętym przez radę gminy na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 11 usg.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Żmigrodzie przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w terminie 30 dni od daty doręczenia niniejszej uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus