

Uchwała nr 70/2022
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 14 grudnia 2022 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej Góry nr LV/503/22 z dnia 9 listopada 2022 r. w sprawie określenia wysokości stawek oraz sposobu poboru opłaty targowej na terenie Gminy Góra

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. 2022 r. poz. 1668) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej Góry nr LV/503/22 z dnia 9 listopada 2022 r. w sprawie określenia wysokości stawek oraz sposobu poboru opłaty targowej na terenie Gminy Góra — z powodu istotnego naruszenia art. 19 pkt 1 w związku z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1452 i 1512), § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) oraz art. 63 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej Góry nr LV/503/22 z dnia 9 listopada 2022 r. w sprawie określenia wysokości stawek oraz sposobu poboru opłaty targowej na terenie Gminy Góra wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 16 listopada 2022 roku.

W badanej uchwale zawarto następujące regulacje:

„§ 1. Wprowadza się opłatę targową na terenie Gminy Góra.

§ 2. 1. Dzienna stawka opłaty targowej wynosi: 2,40 zł za każdy m² zajmowanej powierzchni. Opłatę targową pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na terenie Gminy Góra.

2. Dzienna stawka opłaty targowej za sprzedaż ze stanowiska zadaszzonego wynosi: 30,00 zł.

3. Dzienna stawka opłaty targowej za sprzedaż z samochodu, ciągnika lub przyczepy dokonywanej poza terenem targowiska wynosi: 17,90 zł.

4. Dzienna stawka opłaty targowej nie może przekroczyć kwoty wskazanej w Obwieszczeniu Ministra Finansów w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na dany rok, ogłaszanej w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej »Monitor Polski«.

5. Zakres pojęcia powierzchni, o której mowa w ust. 1 obejmuje teren zajęty pod ekspozycję towarów jak i bezpośrednią ich sprzedaż oraz zaplecze magazynowe w tym teren zajęty przez pojazdy i przyczepy.

6. Powierzchnia zajęta pod sprzedaż oznacza powierzchnię zajęta przez sprzedającego i towary przez niego sprzedawane oraz urządzenie (obiekt), z którego dokonuje się sprzedaży, a także powierzchnię zajęta przez towary znajdujące się wokół tego urządzenia (obiekty).

7. Przy obliczaniu należności z tytułu opłaty targowej powierzchnię zajęta pod sprzedaż zaokrąglą się w taki sposób, że końcówkę do 0,5 m² pomija się, a większą niż 0,5 m² podwyższa się do pełnego metra kwadratowego.

8. W przypadku gdy powierzchnia zajęta pod sprzedaż wynosi mniej niż 1 m², opłatę targową obiera się w wysokości należnej za 1 m²”.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

Wymieniona uchwała w sposób istotny narusza art. 19 pkt 1 w związku z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1452 i 1512), dalej zwanej „u.p.o.l.”, § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) oraz art. 63 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2021 r. poz. 1540, z późn. zm.).

I. Z powołanych regulacji ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wynika, że rada gminy może wprowadzić opłatę targową; pobiera się ją od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach; zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek tej opłaty określa rada gminy w drodze uchwały.

Powołane regulacje oznaczają, że możliwość pobierania opłaty targowej powiązana jest ściśle z czynnością dokonywania sprzedaży. Przedmiotem tej opłaty jest fakt dokonywania sprzedaży na targowisku — pobierana jest ona od czynności sprzedaży. Wprowadzony uchwałą rady gminy podjętą na podstawie ww. regulacji obowiązek ponoszenia opłaty targowej musi być zatem powiązany z ustawowo wyznaczonym przedmiotem tej opłaty, tj. dokonywaniem sprzedaży.

Na gruncie badanej uchwały podstawa obliczania opłaty targowej wskazana w jej § 2 ust. 1 powiązana została z zajęciem powierzchni przez podmiot dokonujący sprzedaży, przy czym powierzchnię tę zdefiniowano jako teren zajęty pod ekspozycję towarów jak i bezpośrednią ich sprzedaż oraz zaplecze magazynowe w tym teren zajęty przez pojazdy i przyczepy. Na gruncie powołanej uchwały przedmiotem opłaty targowej objęte jest zatem nie tylko dokonywanie sprzedaży, ale także magazynowanie towarów i związane z tym zaplecze magazynowe lub też parkowanie pojazdów i przyczep. Badana uchwała wprowadza zatem obowiązek uiszczenia opłaty targowej niezależnie od tego, czy zajęta powierzchnia jest związana z czynnością dokonywania sprzedaży, czy też nie. Jej regulacje nie znajdują zatem podstaw i wykraczają poza zakres ustawowego upoważnienia do podjęcia ww. uchwały określony w art. 19 pkt 1 w związku z art. 15 ust. 1 u.p.o.l. Za nieuprawnione należy bowiem uznać rozszerzenie przedmiotu opodatkowania opłatą targową z czynności dokonywania sprzedaży na czynności, które do definicji tej czynności nie mogą zostać zaliczone. Powyższe potwierdza art. 15 ust. 3 u.p.o.l., który stanowi, że 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 sytuacji zatem, gdy zajęcie powierzchni nie jest bezpośrednio związane z czynnością dokonywania sprzedaży zastosowanie znajdują opłaty przewidziane w odrębnych przepisach — opłaty za korzystanie z urządzeń i usług targowych.

Przyjęcie szerokiego sposobu definiowania przedmiotu tej opłaty i podstawy jej obliczania na gruncie badanej uchwały potwierdza jednoczesne wprowadzenie w jej treści — w § 2 ust. 6 — dodatkowej definicji „powierzchni zajętej pod sprzedaż”.

II. W § 2 ust. 1 badanej uchwały stawkę opłaty odniesiono do „m² zajmowanej powierzchni”, ustalając przy tym w § 2 ust. 5 definicję ww. powierzchni jako teren zajęty pod ekspozycję towarów, jak i bezpośrednią ich sprzedaż oraz zaplecze magazynowe w tym teren zajęty przez pojazdy i przyczepy. Dodatkowo jednak w § 2 ust. 6 uchwały wprowadzono definicję „powierzchni zajętej pod sprzedaż” wskazując, że jest to powierzchnia zajęta przez sprzedającego i towary przez niego sprzedawane oraz urządzenie (obiekt), z którego dokonuje się sprzedaży, a także powierzchnię zajętą przez towary znajdujące się wokół tego urządzenia (obiekty).

Na gruncie badanej uchwały wprowadzono zatem definicję powierzchni, na podstawie której przy uwzględnieniu stawki, o której mowa w § 2 ust. 1 uchwały, dokonuje się obliczenia wysokości opłaty, oraz dodatkową definicję powierzchni zajętej pod sprzedaż, która nie została powiązana z żadną inną regulacją tej uchwały, a do której terminologicznie nawiązują zawarte w uchwale postanowienia dotyczące zasad zaokrąglania postawy obliczania opłaty.

Takie uregulowanie kwestii dotyczących obowiązku ponoszenia opłaty targowej w sposób istotny narusza § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, z którego wynika, że przepisy aktów prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. W ocenie Kolegium powołane regulacje uchwały mogą bowiem prowadzić do wątpliwości/rozbieżności co do sposobu stosowania przepisów tej uchwały.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego, a do takich należy zaliczyć badaną uchwałę — winna być tak zredagowana, aby dla każdego adresata była zrozumiała, a zawarte w niej regulacje winny być sformułowane w sposób czytelny, jasny

i niebudzący żadnych wątpliwości. W uzasadnieniu wyroku z dnia 6 czerwca 1995 r. (sygn. akt SA/Gd 2949/94) Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, że uchwały podejmowane przez organy samorządowe, na podstawie ustawy o samorządzie gminnym, muszą zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego.

III. W § 2 ust. 7 i 8 badanej uchwały ustalono zasady zaokrąglania powierzchni zajętej pod sprzedaż, tj. zasady zaokrąglania podstawy obliczania opłaty targowej. W ocenie Kolegium powołana regulacja wykracza poza — wyznaczone art. 19 pkt 1 u.p.o.l. — granice upoważnienia do podjęcia badanej uchwały oraz w sposób istotny narusza art. 63 ust. § 2 ustawy Ordynacja podatkowa. Przepis ten stanowi bowiem, że zaokrąglania podstaw opodatkowania i kwot podatków nie stosuje się do opłat, o których mowa w przepisach o podatkach i opłatach lokalnych. Opłata targowa należy do kategorii objętych tym przepisem opłat, a zatem bez wyraźnego upoważnienia ustawowego nie jest możliwe wprowadzenie — na mocy uchwały rady — zasad zaokrąglania podstaw jej obliczania.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej Góry 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 uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus