

Uchwała nr 8/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 12 stycznia 2024 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały nr LXIII/535/2023 Rady Miejskiej Sędziszów z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie wprowadzenia opłaty targowej, określenia jej wysokości, zasad poboru i wysokości wynagrodzenia za inkaso.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła, Ewa Midura, Zbigniew Rękas, Monika Różycka (sprawozdawca), Agnieszka Zarębska

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. z 2023 r. poz. 1325) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 ze zm.) po zbadaniu w dniu 12 stycznia 2024 roku uchwały nr LXIII/535/2023 Rady Miejskiej Sędziszów z dnia 29 listopada 2023 roku w sprawie wprowadzenia opłaty targowej, określenia jej wysokości, zasad poboru i wysokości wynagrodzenia za inkaso

stwierdza nieważność ww. uchwały w części dotyczącej:

- §2 ust. 6,
- §3 ust. 2 od słów: „poprzez każdorazowe potwierdzenie jej pobrania biletem opłaty targowej, który stanowi druk ścisłego zachowania”,
- §3 ust. 3 w zakresie zdania: „Jednocześnie w tym dniu inkasenci dokonują rozliczenia się z pobranej opłaty targowej na podstawie wydanych biletów o odpowiednich nominalach i okazanych dowodach wpłat do kasy lub na wskazany przez kasjera Urzędu Miejskiego w Sędziszowie rachunek bankowy.”

z powodu naruszenia art. 19 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70).

Uzasadnienie

Uchwała nr LXIII/535/2023 Rady Miejskiej Sędziszów z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie wprowadzenia opłaty targowej, określenia jej wysokości, zasad poboru i wysokości wynagrodzenia za inkaso wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 14 grudnia 2023 roku i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych została objęta postępowaniem nadzorczym.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przeprowadziło badanie nadzorcze tego aktu w dniu 12 stycznia 2024 roku.

O terminie posiedzenia powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mogą uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, co wynika z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium nie wzięli udziału przedstawiciele Gminy Sędziszów.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium stwierdziło w przedmiotowej uchwale istotne naruszenie prawa, które stanowiło podstawę do stwierdzenia jej nieważności w części.

Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

Rada Miejska Sędziszów w §2 ust. 6 przedmiotowej uchwały wprowadziła zapis: „Dowód uiszczenia opłaty targowej winien być wystawiony imiennie dla osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej dokonującej sprzedaży.” Z kolei w §3 ust. 2 postanowiła o tym, że „Inkasent dokonuje poboru opłaty targowej za każdy dzień targowy poprzez każdorazowe potwierdzenie jej pobrania biletem opłaty targowej, który stanowi druk ścisłego zarachowania.”. W dalszej kolejności w §3 ust. 3 rada uchwaliła, że inkasenci dokonują rozliczenia się z pobranej opłaty targowej na podstawie wydanych biletów o odpowiednich nominałach i okazanych dowodach wpłat do kasy lub na wskazany przez kasjera Urzędu Miejskiego w Sędziszowie rachunek bankowy.

Na podstawie art. 15 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych rada gminy może wprowadzić opłatę targową. Opłatę targową pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych oraz od jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach. Natomiast zgodnie z dyspozycją art. 19 pkt 2 cytowanej ustawy rada gminy w drodze uchwały może zarządzić pobór opłaty targowej w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso. Przy czym przepis ten upoważnił radę gminy wyłącznie do zarządzenia poboru tej opłaty w drodze inkasa oraz do określenia inkasentów i wysokości ich wynagrodzenia. Zdaniem Kolegium Izby, powołany powyżej przepis nie upoważnia rady gminy do nałożenia na inkasentów obowiązku w zakresie wydawania potwierdzenia poboru opłaty targowej, który stanowi druk ścisłego zarachowania oraz do określania terminu rozliczania się przez inkasentów z pobranej opłaty targowej.

Kwestie wydawania druków ścisłego zarachowania i rozliczania inkasentów uregulowane zostały w §28 i §29 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2010 r. Nr 208 poz. 1375).

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby stwierdza, że ww. zapisy przedmiotowej uchwały wykraczają poza kompetencje przysługujące Radzie Miejskiej Sędziszów. Zgodnie z zasadą legalizmu, określoną w art. 7 i 94 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.), organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, a organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Akty prawa miejscowego, do których zalicza się przedmiotowa uchwała nr LXIII/535/2023, winny być wydawane wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego i nie mogą przekraczać jego zakresu. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie ustawowe jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktów prawa miejscowego wydanego na podstawie tego upoważnienia.

Należy bowiem pamiętać, że w świetle Konstytucji RP, regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie "uzupełnienie" przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 21 listopada 2012 r.; sygn. akt: II SA/Go 778/12). Zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141).

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego ugruntowany jest pogląd, zgodnie z którym do rodzajów naruszeń przepisów powodujących nieważność uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. Wyrok NSA z dnia 11 lutego 1998 r.; sygn. akt II SA/Wr 1459/97).

Kolegium Izby wskazuje, że badana uchwała, stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, jest aktem prawa miejscowego, podejmowanym na podstawie upoważnienia ustawowego i wprowadzającym regulacje powszechnie obowiązujące na terenie gminy. W odniesieniu do aktów prawa miejscowego znajduje zastosowanie §135 oraz §137 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283) w związku z §143 cytowanego Załącznika do rozporządzenia. W myśl §135 w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, tj. "podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw".

W ocenie Kolegium tut. Izby w odniesieniu do stwierdzonych uchybień w badanej uchwale wystąpiły przesłanki do orzeczenia jej nieważności w części. W związku z powyższym Kolegium postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
Damian Grzelka