

Uchwała nr 148/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach
z dnia 16 grudnia 2024 roku

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XI.70.2024 Rady Miejskiej w Kunowie z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie ustalenia stawek, zasad poboru oraz terminu płatności opłaty targowej

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Iwona Kudła (sprawozdawca), Ewa Midura, Zbigniew Rękas, Monika Różycka, 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 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

stwierdza nieważność uchwały nr XI.70.2024 Rady Miejskiej w Kunowie z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie ustalenia stawek, zasad poboru oraz terminu płatności opłaty targowej 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 ze zm).

Uzasadnienie

Uchwała nr XI.70.2024 Rady Miejskiej w Kunowie z dnia 28 listopada 2024 r. w sprawie ustalenia stawek, zasad poboru oraz terminu płatności opłaty targowej wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 3 grudnia 2024 r. 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 16 grudnia 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 o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium nie wzięli udziału przedstawiciele Gminy Kunów.

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 13 grudnia 2024 r wpłynęło pismo Burmistrza Miasta i Gminy Kunów z dnia 12 grudnia 2024 r. znak: Or.0004.27.2024.EP, w którym wyjaśniał dlaczego w uchwale nr XI.70.2024 r Rady Miejskiej w Kunowie z dnia 28 listopada

2024 r. w sprawie ustalenia stawek, zasad poboru oraz terminu płatności opłaty targowej, odstąpiono od ustalenia wynagrodzenia dla inkasenta. Wskazał jednocześnie, że zdaniem organu w sposób prawidłowo ustalono w uchwale również inkasenta.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach badając ww. uchwałę zapoznało się z argumentacją Burmistrza podniesioną w ww. piśmie i stwierdziło, co następuje.

Rada Miejska w Kunowie w przedmiotowej uchwale wprowadziła opłatę targową (§ 1), określiła stawkę tej opłaty (§ 2), zarządziła pobór opłaty targowej w drodze inkasa (§ 5 ust. 1). Z treści § 5 ust. 2 wynika, że Rada Miejska na inkasenta opłaty targowej wyznaczyła Zakład Gospodarki Komunalno-Mieszkaniowej w Kunowie, który będzie wykonywać to zadanie poprzez swoich pracowników.

Kompetencje rady gminy w zakresie opłaty targowej wynikają z art. 19 pkt 1, pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Ustawa ta przewiduje dla rady gminy w zakresie opłaty targowej uprawnienia do: określenia zasad ustalania i poboru oraz terminu płatności i wysokości stawek, zarządzenia poboru opłaty targowej w drodze inkasa oraz określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso.

Kolegium Izby w toku badania przedmiotowej uchwały zapoznało się również z uchwałą nr VIII.53.2024 Rady Miejskiej w Kunowie z dnia 11 października 2024 r. w sprawie likwidacji zakładu budżetowego pod nazwą Zakład Gospodarki Komunalno-Mieszkaniowej w Kunowie celem przekształcenia w jednostkę budżetową pod nazwą Zakład Gospodarki Komunalno-Mieszkaniowej w Kunowie. Jak wynika z zapisu § 5 ust. 2 badanej uchwały inkasentem opłaty targowej od 1 stycznia 2025 roku będzie Zakład Gospodarki Komunalno-Mieszkaniowej, który również od 1 stycznia 2025 r. będzie jednostką budżetową Urzędu Gminy.

Kolegium Izby stwierdza, jednak że przywołane postanowienia nadzorowanej uchwały stanowią naruszenie art. 19 pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia o podatkach i opłatach lokalnych, zgodnie z którym rada gminy może zarządzić pobór opłaty targowej w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso. Rada Miejska w Kunowie poprzez wskazanie na inkasenta Zakładu Gospodarki Komunalno-Mieszkaniowej w Kunowie, który będzie wykonywać to zadanie przez swoich pracowników, nie dopełniła obowiązku określenia w sposób jednoznaczny i precyzyjny inkasenta. „Określenie” inkasentów oznacza konieczność wskazania cech pozwalających podatnikom w sposób jednoznaczny zidentyfikować podmiot uprawniony i zobowiązany do dokonywania inkasa. Rada Miejska nie wskazała również w uchwale, że inkasent nie będzie pobierał wynagrodzenia, co nie może to być w sposób dorozumiany w akcie prawa miejscowego, jakim niewątpliwie jest badana uchwała, gdyż na inkasenta wyznaczono pracowników Zakładu Gospodarki Komunalno-Mieszkaniowej w Kunowie - jednostki budżetowej.

W ocenie Kolegium wskazanie, że Zakład Gospodarki Komunalno-Mieszkaniowej w Kunowie poprzez swoich pracowników, będzie pełnił funkcję inkasenta nie może być jedynym wyznacznikiem określającym inkasenta w uchwale, o której mowa w art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Wskazanie w takiej uchwale osób fizycznych (pracowników zakładu) bez podania ich danych personalnych, umożliwiających identyfikację, nie stanowi wypełnienia dyspozycji art. 19 pkt 2 ww. ustawy, w zakresie przewidzianego tam uprawnienia "określenia inkasentów".

W podobnej sprawie, WSA w Gliwicach w wyroku z dnia 25 stycznia 201 r. sygn. akt I SA/GI 1208/10, stwierdził nieważność § 3 uchwały Rady Miejskiej w innej gminie w części dotyczącej sposobu pobierania opłaty targowej o treści „opłata targowa będzie pobierana w drodze inkasa przez strażników Straży Miejskiej w ..., którzy będą dokonywali poboru bez otrzymywania wynagrodzenia za inkaso”. Jak wskazał Sąd zapis ten pozostaje w sprzeczności z art. 19 pkt 2 u.p.o.l, gdyż nie „określał inkasentów” lecz wskazywał przesłankę kryterium uznania danej osoby za inkasenta. Nakazywał każdej osobie będącej strażnikiem Straży Miejskiej w ... pobieranie w drodze inkasa opłaty targowej. Dalej Sąd wskazał „uchwała w treści której nie określono inkasentów (inkasenta) lub wskazano jako inkasentów określoną grupę osób fizycznych bez ich bliższej konkretyzacji bądź danych identyfikujących takie osoby, pozostaje w sprzeczności z treścią art. 19 pkt 2 u.p.o.l.. Sąd jasno określił iż przepis ten nie zezwala ani nie upoważnia rady gminy do określenia jako inkasentów grupy osób fizycznych, których cechą wyróżniającą jest wyłącznie zatrudnienie bądź wykonywanie określonych czynności.

Pogląd ten znajduje swoje odzwierciedlenie w innych orzeczeniach sądów administracyjnych, gdzie przyjmuje się, że status inkasenta zobowiązanego do poboru opłat powinien wynikać wprost z aktu prawa miejscowego, jakim jest uchwała rady gminy wydana na podstawie upoważnienia ustawowego (przykładowo: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2007 r., sygn. akt II FSK 1008/06, LEX nr 389705, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 20 lutego 2013 r., sygn. akt I SA/GI 1297/12, LEX nr 1315270 i z dnia 15 maja 2014 r., sygn. akt I SA/GI 1757/13, LEX nr 1522230). Tylko wtedy uchwała po pierwsze mieści się w ramach upoważnienia ustawowego precyzyjnie określonych w art. 19 pkt 2 u.p.o.l. i po drugie pełni funkcję gwarancyjne związane z tym, że na podstawie jej treści, czyli treści aktu prawa miejscowego, uchwalonego i ogłoszonego w stosownym trybie, wszystkie zainteresowane podmioty, zobowiązane do przestrzegania tego prawa, mogą ustalić wszystkie nieokreślone ustawą kwestie istotne dla ich praw i obowiązków, w tym to, kto jest uprawniony do poboru daniny publicznej.

Podobny pogląd wyraził WSA w Łodzi w wyroku z dnia 10 października 2013 r. (I SA/Łd 922/13, www.nsa.gov.pl), z którego wynika, że sformułowanie "określić inkasentów", użyte w art. 19 pkt 2 ww. ustawy powinno przybierać w uchwale rady gminy postać określenia konkretnego, a więc zwrotu odnoszącego się do zindywidualizowanego podmiotu. W ocenie Sądu, podatnik ma prawo do tego, aby po zapoznaniu się z należycie ogłoszonym aktem prawa miejscowego wiedzieć kto jest uprawniony do pobrania od niego opłaty. W innym wyroku (z 2.09.2016 r., I SA/Łd 556/16) ten sam

Sąd wskazał, że „z uwagi na to, że uchwała nakłada na inkasenta określone obowiązki (za ich niewykonanie ponosi on odpowiedzialność), a ponadto wskazuje sposób zapłaty podatku przez podatników, określenie inkasenta w uchwale ustanawiającej pobór opłaty targowej w drodze inkasa musi być na tyle konkretne i zindywidualizowane, aby nie było wątpliwości co do tego, jaki podmiot funkcję tę pełni.” Z kolei NSA w wyroku z dnia 2 lutego 2017 r. (II FSK 1691/15) podkreślał, że „inkasent nie może być abstrakcyjnym, nieokreślonym jednoznacznie podmiotem zarówno dla organu podatkowego, jak i dla podatnika. Wyznaczenie inkasenta należy do wyłącznej kompetencji rady gminy i nie może być przez nią przenoszone na inne podmioty, w tym na pozostałe, upoważnione przez nią organy.”

Zdaniem Kolegium Izby Rada Miejska w Kunowie nie wypełniła prawidłowo dyspozycji wynikającej z art. 19 pkt 2 ustawy w zakresie określenia inkasentów opłaty targowej. W przytoczonych zapisach uchwały nie wskazano bowiem przesłanek pozwalających na zindywidualizowanie podmiotu, na którym ciążyć będą obowiązki inkasenta. Jako cechę wyróżniającą wskazano jedynie pracowników Zakładu Gospodarki Komunalno-Mieszkaniowej w Kunowie.

Ponadto Kolegium Izby, wskazuje że Rada Miejska w badanej uchwale nie doprecyzowała kwestii związanych z wynagrodzeniem za inkaso, co powinno być określone w sposób jasny i zrozumiały, aby w przyszłości inkasent nie rościł prawa do takiego wynagrodzenia, będąc zatrudnionym w Zakładzie Gospodarki Komunalno-Mieszkaniowej w Kunowie. To tylko Rada Miejska jako organ stanowiący może ustalić bądź też nie ustalić takie wynagrodzenie stosownie do zapisów wynikających z art. 19 pkt 2 ww. ustawy, a zatem normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Przekroczenie lub niewypełnienie zakresu upoważnienia ustawowego do stanowienia aktu prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie przepisu kompetencyjnego, na co wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych. NSA w wyroku z dnia 8 maja 2013 r. II GSK 299/12 zwrócił uwagę, cyt. „Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia”.

Nie jest dopuszczalne dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu - art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

W ocenie Kolegium Izby, wskazane wyżej naruszenie prawa ma charakter istotny. Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, stwierdzenie przez organ nadzoru, iż akt stanowiący przedmiot postępowania nadzorczego narusza prawo w sposób istotny, winno skutkować orzeczeniem jego nieważności w całości albo w części. W odniesieniu do

stwierdzonych uchybień w uchwale nr XI.70.2024, wystąpiły przesłanki do orzeczenia jej nieważności w całości.

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