



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 30 grudnia 2022 r.

Poz. 14380

### UCHWAŁA NR 25.389.2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 8 listopada 2022 r.

#### **w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LV/411/22 Rady Miejskiej w Błoniu z dnia 10 października 2022 r. w sprawie opłaty targowej.**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) oraz 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 2022 r. poz. 1668), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

**§ 1.** Orzeka o nieważności uchwały Nr LV/411/22 Rady Miejskiej w Błoniu z dnia 10 października 2022 r. w sprawie opłaty targowej, z powodu istotnego naruszenia art. 19 pkt 2 oraz art. 15 ust. 1 w związku z art. 19 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1452 z późn. zm.).

**§ 2.** Na niniejszą uchwałę służy Gminie Błonie skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 12 października 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr LV/411/22 Rady Miejskiej w Błoniu z dnia 10 października 2022 r. w sprawie opłaty targowej.

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

**Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.**

W § 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Błoniu zawarła zapis o wprowadzeniu na terenie Gminy Błonie opłaty targowej, a w § 1 pkt 4 uchwały postanowiła, cyt. „Uchwałą niniejszą Rada Miejska w Błoniu: (...), określa inkasentów”.

Zgodnie z art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, rada gminy - w drodze uchwały - może zarządzić pobór m. in. opłaty targowej w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso. Przepis art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wskazuje zatem, że do rady gminy należy, m.in. uprawnienie do określania inkasentów. Czynność określania inkasentów przez radę może nastąpić poprzez wyznaczenie konkretnych podmiotów, np.: przez wymienienie ich imion i nazwisk. Natomiast w § 1 pkt 4 badanej uchwały Rada Miejska w Błoniu postanowiła o określeniu inkasentów, jednakże nie wskazała konkretnych osób ani podmiotów, które będą pełnić funkcję inkasenta.

W ocenie Kolegium Izby niewyznaczenie inkasentów nie spełnia wymogów art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Określenie inkasentów powinno nastąpić w uchwale organu stanowiącego

w sposób na tyle precyzyjny, aby nie było wątpliwości, na kogo ten obowiązek został nałożony. Inkasent nie może być abstrakcyjnym, nieokreślonym jednoznacznie podmiotem, zarówno dla organu podatkowego, jak i dla podatnika. Czynność określenia inkasentów przez radę jest aktem jednostronnym. Dodatkowo Kolegium Izby zauważa, że w przypadku zarządzenia poboru opłaty targowej w drodze inkasa, wyznaczenie inkasenta i określenie wysokości jego wynagrodzenia należy do wyłącznej kompetencji rady gminy i nie może być przekazywane innym organom, co wynika wprost z art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Pobór opłaty targowej został zarządzony w drodze inkasa, co obligowało organ stanowiący do określenia inkasentów (tak: wyrok NSA z dnia 12 maja 2021 r. III FSK 3061/21), na co wskazuje występujący w ww. przepisie spójnik „oraz”. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie upoważnienia ustawowego polega na jego pełnym realizowaniu. Brak uregulowania zagadnienia objętego delegacją ustawową, świadczy o niewyczerpaniu upoważnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego. Zamieszczenie zapisu, z którego wynika, że Rada Miejska w Błoniu de facto nie określiła inkasentów, oznacza, że organ stanowiący nie wypełnił delegacji art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Organ samorządu terytorialnego, wykonujący kompetencję prawodawczą, zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia, a naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał stanowi istotne naruszenie prawa (tak: wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13).

Badaną uchwałą Rada Miejska w Błoniu wprowadziła opłatę targową na terenie Gminy Błonie (§ 2). Zgodnie z § 3 badanej uchwały Rada Miejska w Błoniu postanowiła, cyt. „Określa się stawkę dziennej opłaty targowej, która wynosi przy sprzedaży towaru:

- 1) z kosza, za handel z ręki - 5,00 zł
- 2) z 1 m<sup>2</sup> zajętej pow. handlowej - 8,00 zł
- 3) na stanowiskach pod zadaszeniem nr 41-64 - 18,00 zł
- 4) na stanowiskach pod zadaszeniem nr 65-80 - 12,00 zł
- 5) z samochodu do 1,5t ładowności - 25,00 zł
- 6) z samochodu pow. 1,5t ładowności - 38,00 zł
- 7) z ciągnika z przyczepą - 21,00 zł
- 8) w sektorze - 24,00 zł”.

Stosownie do art. 19 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, rada gminy w drodze uchwały określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłat określonych w ustawie.

W przypadku stawki wskazanej w § 3 badanej uchwały, dotyczącej sprzedaży towaru, cyt. „z 1 m<sup>2</sup> zajętej pow. handlowej” oraz cyt. „w sektorze”, Kolegium Izby zauważa brak doprecyzowania katalogu sposobów/form dokonywania sprzedaży. Oznacza to zatem, że w badanej uchwale nie wskazano innych sposobów/form dokonywania sprzedaży, przy których należałoby zastosować określoną stawkę, powodując tym samym nieścisłości w obowiązku uiszczenia opłaty.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że na targowiskach mogą występować inne sposoby/formy sprzedaży niż wymienione w § 3 pkt 1-8 badanej uchwały. Uwzględniając powyższe okoliczności, w ocenie Kolegium Izby, wystarczającym byłoby określenie stawki opłaty targowej „od innych form sprzedaży” czy „pozostałych form sprzedaży”, co doprecyzuje i zamknie katalog sposobów/form dokonywania sprzedaży.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że ustalenie stawki opłaty targowej - w zależności od sposobów/form dokonywanej sprzedaży - nie może doprowadzić do powstania luk w tym zakresie, a w konsekwencji luk w opodatkowaniu sprzedaży na targowiskach. Rada Miejska w Błoniu, poprzez brak doprecyzowania w badanej uchwale katalogu sposobów/form dokonywania sprzedaży, w sposób istotny naruszyła zasadę kompletności, wynikającą z art. 15 ust. 1 w związku z art. 19 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Należy podkreślić, iż zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Ma ona bowiem charakter normatywny i generalny oraz adresowana jest do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego, winna być tak zredagowana, aby dla każdego adresata była zrozumiała, a zawarte w niej regulacje winny być sformułowane w sposób czytelny, jasny i nie budzący żadnych wątpliwości, co do zapisów w niej zawartych (tak: wyrok NSA z 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94,

wyrok WSA w Gdańsku z 26 lutego 2020 r. I SA/Gd 6/20, wyrok WSA w Poznaniu z 9 grudnia 2020 r. IV SA/Po 1248/20).

Jednocześnie Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z § 6 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresata zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Ponadto w myśl § 134 pkt 1 oraz § 135 ww. załącznika do rozporządzenia, w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z przekazanego upoważnieniem zakresu.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że uregulowania w niej zawarte powodują, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

**Przewodniczący**  
**Wojciech Tarnowski**