Uchwała Nr 39.455.2021
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 16 grudnia 2021 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 540/XXXVIII/2021 Rady Miejskiej w Radzyminie z dnia 15 listopada 2021 r. w sprawie opłaty targowej

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 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 2019 r. poz. 2137), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności uchwały Nr 540/XXXVIII/2021 Rady Miejskiej w Radzyminie z dnia 15 listopada 2021 r. w sprawie opłaty targowej, z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 z późn. zm.).

§ 2

Na niniejszą uchwałę służy Gminie Radzymin 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 18 listopada 2021 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr 540/XXXVIII/2021 Rady Miejskiej w Radzyminie z dnia 15 listopada 2021 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.

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

W § 1 ust. 1 przedmiotowej uchwały Rada Miejska w Radzyminie wprowadziła na terenie Gminy opłatę targową, a w § 2 uchwały postanowiła, cyt. „Określa się wysokość dziennych stawek opłaty targowej, obowiązujących na terenie Gminy Radzymin w wysokości:

a) stanowisko handlowe – 10 zł;

b) sprzedaż z pawilonów handlowych – 25 zł”.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, rada gminy może wprowadzić opłatę targową. Opłatę targową pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, **dokonujących sprzedaży** na targowiskach, z zastrzeżeniem ust. 2b (opłacie targowej nie podlega sprzedaż dokonywana w budynkach lub w ich częściach). Natomiast stosownie do art. 15 ust. 2 tejże ustawy, targowiskami są wszelkie miejsca, w których jest prowadzona sprzedaż. Jak wynika z cyt. przepisów, opłata targowa ma charakter powszechny i pobierana jest od czynności sprzedaży bez względu na czas, miejsce czy formę dokonywania sprzedaży. Rada Miejska w Radzyminie, ustalając opłatę w ww. zakresie (§ 2 lit. a) nie odniosła jej do faktycznego przedmiotu, jakim jest fakt dokonywania sprzedaży na targowiskach, a jedynie do miejsca, jakim jest stanowisko handlowe. Opłaty targowej nie można pobierać od każdej aktywności prowadzonej na stanowisku. Powstanie obowiązku podatkowego z tytułu opłaty targowej wynika z faktu podjęcia sprzedaży na terenie danej gminy. Przytoczony zapis narusza zatem art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Następnie użycie w badanej uchwale stwierdzenia, cyt. "stanowisko handlowe", bez wyraźnego doprecyzowania, iż chodzi o sprzedaż oraz bez wyjaśnienia, co należy rozumieć pod tym pojęciem, może powodować rozbieżności w jego stosowaniu. Takie sformułowanie umożliwia interpretowanie

zapisów uchwały jako pobieranie opłaty targowej za samo stanowisko handlowe, przy czym stanowisko takie nie musi wcale wiązać się z dokonywaniem sprzedaży, jak również rodzi pytania w zakresie pojemności tego stwierdzenia (wyznaczony obszar, samochód ciężarowy, osoba dokonująca sprzedaży z koszyka).
Ponadto w ocenie Kolegium Izby, wprowadzenie do uchwały pojęcia, cyt. „pawilony handlowe" (§ 2 lit. b) bez doprecyzowania, co mieści się w przedmiotowym pojęciu, pozostawia szeroki luz interpretacyjny.

Mając na uwadze, iż targowiskami są wszelkie miejsca w których jest prowadzona sprzedaż (z wyjątkiem sprzedaży dokonywanej w budynkach lub ich częściach), w ocenie Kolegium Izby, powyższymi postanowieniami nie została wypełniona delegacja wynikająca z art. 15 ust. 2 przywołanej ustawy. Zastosowana przez ustawodawcę definicja pojęcia targowisko, umożliwia pobieranie na rzecz gminy opłat targowych, wszędzie tam, gdzie może być prowadzona sprzedaż, bez względu na to, czy sprzedaż jest prowadzona w miejscu do tego wyznaczonym. Z powyższego wynika, że na gruncie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych obowiązuje definicja targowiska, dla której istotne jest jedynie prowadzenie sprzedaży, a to oznacza, że nie ma znaczenia fakt, w jakim miejscu sprzedaż jest dokonywana. Opłatę targową należy pobierać z tytułu dokonywania sprzedaży, zarówno w miejscu do tego wyznaczonym, jak i w każdym innym miejscu. Organ nadzoru podkreśla, że przepisy prawa miejscowego, a takim jest niewątpliwie badana uchwała, powinny być sformułowane w sposób jasny i wyczerpujący, tak by adresaci prawa nie mieli wątpliwości dotyczących zapisów uchwały. Uwzględniając konieczność zamieszczania w uchwale prawa miejscowego sformułowań jasnych i precyzyjnych, należy wskazać, iż tego warunku nie spełniają postanowienia przedmiotowej uchwały. Kolegium Izby podkreśla, że badana uchwała, będąca - w myśl art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym - aktem prawa miejscowego, kierowanym do ogółu odbiorców, powinna być zredagowana w sposób czytelny, zrozumiały i precyzyjny (tak: np. wyrok WSA w Lublinie z dnia 19 września 2008 r. sygn. akt II SA/LU 485/08, wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 października 2005 r. sygn. akt II SA/Wr 385/05). Zgodnie z przepisami § 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), przepisy aktów normatywnych redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

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

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski