



Uchwała Nr 149/XII/2022

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 26 maja 2022 r.

w sprawie uchwały Nr XLIII/648/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 28 kwietnia 2022 r. zmieniającej uchwałę Nr XLIV/548/2010 z 29 kwietnia 2010 r. w sprawie ustalenia wysokości dziennych stawek opłaty targowej, określenia inkasentów, określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso oraz zwolnień w opłacie

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) - **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr XLIII/648/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 28 kwietnia 2022 r. zmieniającej uchwałę Nr XLIV/548/2010 Rady Miasta Wisła z dnia 29 kwietnia 2010 r. w sprawie ustalenia wysokości dziennych stawek opłaty targowej, określenia inkasentów, określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso oraz zwolnień w opłacie - z powodu istotnego naruszenia art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) w związku z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.), art. 15 i art. 19 pkt 1a, pkt 2 i pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1170 z późn. zm.) oraz w związku z § 3 ust. 2, § 115 i § 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) polegającego na przekroczeniu przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zakresu upoważnienia ustawowego poprzez zamieszczenie w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego przepisu regulującego sprawę wykraczające poza jej zakres przedmiotowy.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLIII/648/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 28 kwietnia 2022 r. zmieniająca uchwałę Nr XLIV/548/2010 Rady Miasta Wisła z dnia 29 kwietnia 2010 r. w sprawie ustalenia wysokości dziennych stawek opłaty targowej, określenia inkasentów, określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso oraz zwolnień w opłacie wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 4 maja 2022 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 138/XI/2022 z dnia 12 maja 2022 r. wszczęło postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały Rady Miasta Wisła.

Badanie nadzorcze tej uchwały przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 26 maja 2022 r. Posiedzenie przeprowadzono w zdalnym trybie obradowania, o terminie którego powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mają prawo uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.) w związku z art. 15 zzz ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.). W posiedzeniu nie wzięli udziału przedstawiciele organów gminy. W związku z przesłanym zawiadomieniem o terminie badania przedmiotowej uchwały oraz skierowanym zapytaniem do organów gminy, zamieszczonym w piśmie znak: WA-0712/69/22 z dnia 17 maja 2022 r., Burmistrz Miasta Wisła złożył wyjaśnienia zawarte w przesłanym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach piśmie znak: FN.1713.4.2022.DC z dnia 20 maja 2022 r. W treści pisma Burmistrz wyjaśnił (cyt. „w uzgodnieniu z Przewodniczącym Rady Miasta Wisła”), iż „Wprowadzony nowy przepis do Uchwały Nr XLIV/548/2010 o charakterze porządkującym ma na celu zwiększenie przejrzystości uchwały w odbiorze społecznym, w szczególności w kontekście sporów z podmiotami zobowiązanymi do wniesienia opłaty targowej, które nierzadko bardzo dosłownie odczytują przepisy stanowione przez organy gminy i wskazując na ich brak w akcie prawa miejscowego podejmują operacyjne działania destrukcyjne wobec organu podatkowego”.

Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium Izby stwierdziło w badanej uchwale istotne naruszenie prawa.

Badaną uchwałą Nr XLIII/648/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 28 kwietnia 2022 r. dokonano zmiany uchwały Nr XLIV/548/2010 Rady Miasta Wisła z dnia 29 kwietnia 2010 r. w sprawie w sprawie ustalenia wysokości dziennych stawek opłaty targowej, określenia inkasentów, określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso oraz zwolnień w opłacie. W podstawie prawnej uchwały powołano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 8, art. 40 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) oraz art. 15 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz.U. 2019 poz. 1170 z późn. zm.), w związku z §1 Uchwały Nr XI/131/2015 Rady Miasta Wisła z dnia 29 października 2015 r. w sprawie wprowadzenia opłat lokalnych w Gminie Wisła (tekst jednolity: Dz. Urz. Woj. Ślą. z 2016 r. poz. 83).

W § 1 uchwały zamieszczono zapis w następującym brzmieniu:

„W uchwale Nr XLIV/548/2010 Rady Miasta Wisła z 29 kwietnia 2010 r. w sprawie ustalenia wysokości dziennych stawek opłaty targowej, określenia inkasentów, określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso oraz zwolnień w opłacie (tekst jednolity: Dz. Urz. Woj. Ślą. z 2022r. poz. 143 z późn. zm.) wprowadza się następującą zmianę - dodaje się §1c o treści:

„§ 1c. Dopuszczalność sprzedaży na targowiskach, w tym co do asortymentu bądź form prowadzonej sprzedaży, określają przepisy odrębne, w szczególności regulaminy stanowiące akty prawa miejscowego w zakresie:

- 1) zasad zarządu mieniem gminy,
- 2) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.”.

W § 2 postanowiono o powierzeniu wykonania uchwały Burmistrzowi Miasta Wisła,

natomiast w §§ 3 – 4 zamieszczono przepisy końcowe w następującym brzmieniu:

§ 3. Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego oraz publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Wisła.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie 1 lipca 2022 roku”.

W ocenie Kolegium Izby zmiany wprowadzone przez Radę Miasta Wisła uchwałą Nr XLIII/648/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 28 kwietnia 2022 r. zmieniającej uchwałę Nr XLIV/548/2010 Rady Miasta Wisła z dnia 29 kwietnia 2010 r. w sprawie w sprawie ustalenia wysokości dziennych stawek opłaty targowej, określenia inkasentów, określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso oraz zwolnień w opłacie - w sposób istotny naruszają przepisy prawa określające zasady stanowienia aktów prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - organy samorządu terytorialnego (...), 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. Z kolei art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym stanowi, iż na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Upoważnienie ustawowe przewidujące możliwość wprowadzenia przez radę gminy takiej opłaty lokalnej zawarto w art. 15 ust.1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.

Treść art. 15 ww. ustawy posiada następujące brzmienie:

1. 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.

2. Targowiskami, o których mowa w ust. 1, są wszelkie miejsca, w których jest prowadzona sprzedaż.

2a. (utracił moc)

2b. Opłacie targowej nie podlega sprzedaż dokonywana w budynkach lub w ich częściach.

3. Opłatę targową pobiera się niezależnie od należności przewidzianych w odrębnych przepisach za korzystanie z urządzeń targowych oraz za inne usługi świadczone przez prowadzącego targowisko.

Zakres upoważnień ustawowych dla rady gminy w przedmiocie wprowadzenia opłaty targowej wynika ponadto z treści regulacji zamieszczonej w art. 19 pkt 1a, pkt 2 i pkt 3 tej ustawy, z których wynika, że rada gminy, w drodze uchwały: 1) określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłat określonych w ustawie, z tym że:

- a) stawka opłaty targowej nie może przekroczyć 852,75 zł dziennie,
- 2) może zarządzić pobór tych opłat w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso,
- 3) może wprowadzać inne niż wymienione w ustawie zwolnienia przedmiotowe od opłat lokalnych.

Z treści przytoczonych przepisów wynika jednoznaczny zakres upoważnienia ustawowego do stanowienia treści aktu prawa miejscowego dotyczącego wprowadzenia i poboru opłaty lokalnej – opłaty targowej. Wprowadzenie do treści uchwały zapisów zamieszczonych w badanej uchwale Rady Miasta Wisła, dotyczących asortymentu i form prowadzonej sprzedaży wykracza poza zakres przedmiotowy tego aktu prawa miejscowego. Wprowadzone zapisy winny znaleźć stosowne odzwierciedlenia w odrębnych aktach prawa miejscowego, dotyczących regulaminu funkcjonowania targowisk, które są podejmowane na podstawie odrębnych przepisów i funkcjonują w obrocie prawnym. Ponadto treść zastosowanego odesłania do „przepisów odrębnych, w szczególności regulaminów stanowiących akty prawa miejscowego w zakresie:

- 1) zasad zarządu mieniem gminy,
- 2) zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej

jest bardzo ogólna i nie wskazuje konkretnych regulacji, z których adresat normy zawartej w tym akcie prawa miejscowego mógłby uzyskać istotne informacje. Z tych też względów nie posiada ona również waloru informacyjnego.

Kolegium Izby, będące organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, sprawowanego w oparciu o kryterium legalności, co wynika wprost z art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji, po dokonaniu analizy treści badanej uchwały Rady Miasta Wisła, pod kątem jej zgodności z prawem, na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - stwierdziło jej nieważność. Podstawowa przesłanka podjętego rozstrzygnięcia nadzorczego wynika przede wszystkim z faktu, że uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, stanowi na obszarze działania tego organu, który go ustanowił, źródło powszechnie obowiązującego prawa, zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z tym akty te muszą mieć charakter normatywny, tj. zawierać regulacje wyznaczające adresatom norm w nich zawartych pewien sposób zachowania się: mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia. W związku z tym fundamentalne znaczenie ma kompletność i przejrzystość redagowania takich uchwał.

W ocenie Kolegium Izby sposób regulacji zawarty w badanej uchwale Rady Miasta Wisła koliduje również z zasadą określoności prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Dyrektywa konstruowania przepisu w sposób jasny nakłada na organ stanowiący obowiązek tworzenia przepisów zrozumiałych dla jej adresatów, którzy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Stan określoności przepisu prawa, a więc skonstruowanie go w sposób poprawny, jasny i jak najbardziej precyzyjny, stanowi gwarancję jego poprawnego stosowania. W demokratycznym państwie prawa intencja określonej regulacji musi jasno wynikać z treści przepisu. Adresat normy prawnej musi rozumieć jej treść, powinien też mieć możliwość ustalenia w sposób niebudzący wątpliwości jej znaczenia oraz zakresu praw lub obowiązków w niej zawartych. Powyższa konstatacja wynika z ustalonych poglądów Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie w swoim orzecznictwie wskazywał na skutki naruszenia dyrektyw wpływających z zasady określoności przepisów prawa.

Kolegium stwierdziło ponadto, że zastosowany przez Radę Miasta Wisła sposób ustanowienia treści badanego aktu prawa miejscowego nie odpowiada wymogom wynikającym z regulacji zawartej w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Na mocy § 143 załącznika do tego rozporządzenia - do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady, które są sformułowane w stosunku do projektów ustaw. Z treści § 3 ust. 2 tego załącznika wynika jednoznacznie, że w akcie prawa miejscowego nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez niego zakres przedmiotowy (stosunki, które reguluje). Ponadto w § 115 załącznika do tego rozporządzenia zawarto regulację, odnoszącą się również do aktów prawa miejscowego, zgodnie z którym „W rozporządzeniu zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym)”. Stanowisko to znajduje odzwierciedlenie nie tylko w doktrynie ale również w orzecznictwie sądów administracyjnych. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zawartej w wyroku z dnia 26 maja 1992 r. zawarto tezę stwierdzającą, że „rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (sygn. akt SA/Wr 310/92, CBOSA).

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia Kolegium Izby - na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych

w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym - stwierdziło nieważność badanej uchwały Rady Miasta Wisła.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej