

Uchwała Nr 25/1492/2015

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 16 grudnia 2015 r.

|                         |  |
|-------------------------|--|
| URZĄD MIASTA I GMINY    |  |
| w Ślesinie              |  |
| P. Łoput / P. Nardowski |  |
| 2015 - 12 - 23          |  |
| Nr 3823/15              |  |
| PODPIS                  |  |

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 i art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr 107/XII/15 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 9 grudnia 2015 r. w sprawie wprowadzenia opłaty targowej, w części obejmującej:

- § 2 ust. 2
- w § 2 ust. 3 zdanie drugie „Pobrane kwoty jest zobowiązany wpłacić do kasy Urzędu Miasta i Gminy Ślesin lub na konto Gminy do 15 i 30 dnia każdego miesiąca”,
- w § 3 wyrażenie „uchwała nr 334/XXXIV/13 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 27 czerwca 2013 roku w sprawie ustalenia opłaty targowej oraz”,

z powodu istotnego naruszenia przepisu art. 19 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 849, z późn. zm.) oraz art. 47 ustawy Ordynacja podatkowa.

#### Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tut. Izbie w dniu 11 grudnia 2015 roku, Rada Miejska Gminy Ślesin, powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 15 art. 19 (bez pkt 1 lit. a i art. 19 pkt 2) ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz Obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 5 sierpnia 2015 r. w sprawie górnych stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych wprowadziła dzienną stawkę opłaty targowej, sposób jej poboru, określiła inkasentów.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do przedmiotowej uchwały, z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrywania na dzień 16 grudnia 2015 r.

Rozpoznając sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Rada Miejska w § 1 postanowiła: 1. *Wprowadza sięienne stawki opłaty targowej na terenie Gminy Ślesin z wyłączeniem miejscowości Licheń Stary od sprzedaży na placu o powierzchni:*

- do 1 m<sup>2</sup> - 4,00 zł
- powierzchnia 1 m<sup>2</sup> do 5 m<sup>2</sup> - 8,00 zł
- powierzchnia 5 m<sup>2</sup> do 10 m<sup>2</sup> - 13,00 zł
- powierzchnia 10 m<sup>2</sup> do 15 m<sup>2</sup> - 15,00 zł
- powierzchnia 15 m<sup>2</sup> do 20 m<sup>2</sup> - 17,00 zł

2. *Wprowadza sięienne stawki opłaty targowej na terenie miejscowości Licheń Stary od sprzedaży od jednego punktu handlowego w wysokości 10,00 zł.*

W § 2 postanowiła: 1. *Pobór opłaty następuje przez inkasentów, każdego dnia.*

2. *Inkasentem opłaty na terenie gminy Ślesin, z wyłączeniem miejscowości Licheń Stary, jest pracownik Urzędu Miasta i Gminy w Ślesinie. Inkasent pobrane kwoty jest zobowiązany wpłacić do kasy Urzędu Miasta i Gminy w Ślesinie lub na konto Gminy w dniu ich pobrania.*

3. *Inkasentem opłaty na terenie miejscowości Licheń Stary jest Ochotnicza Straż Pożarna w Licheniu Starym. Pobrane kwoty jest zobowiązana wpłacić do kasy Urzędu Miasta i Gminy w Ślesinie lub na konto Gminy do 15 i 30 dnia każdego miesiąca.*

W § 3 postanowiła: *Traci moc uchwała nr 334/XXXIV/13 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 27 czerwca 2013 roku w sprawie ustalenia opłaty targowej oraz uchwała nr 97/XI/15 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 5 listopada 2015 roku w sprawie ustalenia opłaty targowej.*

W § 4: *Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Miasta i Gminy Ślesin*

W § 5 postanowiono: *Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego i ma zastosowanie do opłaty należnej od 1 stycznia 2016 roku.*

Art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym stanowi, że do wyłącznej kompetencji rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawie podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach.

Kolegium Izby wskazuje, że ustalając w § 1ienne stawki opłaty targowej Rada nie wskazała jednocześnie terminu płatności tej opłaty, tzn. nie wypełniła do końca dyspozycji wynikającej z art. 19 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Przedłożona uchwała nie zawiera regulacji dotyczących ustalenia terminu płatności opłaty targowej.

Właściwość rady gminy odnośnie stanowienia w sprawach opłaty targowej została uregulowana w art. 19 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. Podstawą prawną do ustalenia terminu płatności opłaty targowej jest przepis art. 19 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, który stanowi, iż rada gminy w drodze uchwały określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłat określonych w ustawie.

W myśl przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych opłatę targową pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach. Konieczność zapłaty opłaty targowej powstaje, gdy obowiązek podatkowy (daninowy) skonkretyzuje się i przekształci w zobowiązanie podatkowe (daninowe), a to następuje każdego dnia, w którym dokonywana jest sprzedaż na targowisku. Zatem obowiązek uiszczenia opłaty targowej powstaje w każdym dniu, w którym podmiot dokonuje czynności sprzedaży na targowisku.

Organ stanowiący gminy ustawowo zobowiązany jest do ustalenia terminu płatności, przy czym termin ten nie może być wcześniejszy niż dzień dokonywania sprzedaży, w którym powstaje obowiązek podatkowy (daninowy). W niniejszej uchwale Rada Miejska zaniechała określenia terminu płatności opłaty targowej. Nieustalenie w uchwale terminu płatności opłaty targowej skutkuje tym, że nie może powstać zaległość podatkowa, a osoba zobowiązana do uiszczenia tej opłaty może skutecznie uchylać się od wnoszenia opłaty wskazując na to, że zapłaci to świadczenie później w bliżej nieokreślonym terminie.

Stosownie do przepisu art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2015 r. poz. 613, z późn. zm.) zaległością podatkową (daninową) jest podatek (opłata lokalna) niezapłacony w terminie płatności, a w myśl art. 53 ust. 1 tej ustawy od zaległości podatkowych, naliczane są odsetki za zwłokę.

Zaniechanie określenia terminu płatności opłaty targowej uniemożliwia nie tylko określenie dnia, od którego powstaje zaległość w opłacaniu tej daniny publicznej, ale również wykonanie obowiązku naliczenia odsetek za zwłokę, ich zaksięgowania, a następnie wykazania w sprawozdawczości budżetowej. Obowiązek naliczenia odsetek wynika z § 8 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych (...) (Dz. U. z 2013 r. poz. 289), który stanowi, iż odsetki od należności i zobowiązań, w tym również tych, do których stosuje się przepisy dotyczące zobowiązań podatkowych, ujmuje się w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału. Zatem w przedmiotowej uchwale wino być postanowienie „Termin płatności opłaty targowej jest dzień, w którym dokonywana jest sprzedaż”.

Na powyższą okoliczność wskazywały w swoich rozstrzygnięciach sądy administracyjne (m.in. wyrok WSA w Rzeszowie sygn. akt I SA/Rz 368/10 z dnia 15 lipca 2010 r.).

W uchwale Rada Miejska Gminy Ślesin zarządziła pobór opłaty targowej w drodze inkasa (§ 2 ust. 1). Na inkasentów tej opłaty – na mocy postanowień § 2 ust. 2 – wyznaczono cyt. „Inkasentem opłaty na terenie Gminy Ślesin z wyłączeniem miejscowości Licheń Stary jest pracownik Urzędu Miasta i Gminy Ślesin. Inkasent pobrane kwoty jest zobowiązany wpłacić do kasy Urzędu Miasta i Gminy lub na konto Gminy w dniu ich pobrania”.

Regulacja zawarta w § 2 ust. 2 uchwały nie jest właściwa. Zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa *Inkasentem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, obowiązana do pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu.*

Art. 31 tej ustawy stanowi, że *Osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, będące płatnikami lub inkasentami, są obowiązane wyznaczyć osoby, do których obowiązków należy obliczanie i pobieranie podatków oraz terminowe wpłacanie organowi podatkowemu pobranych kwot, a także zgłosić właściwemu miejscowo organowi podatkowemu imiona, nazwiska i adresy tych osób. Zgłoszenia należy dokonać w terminie wyznaczonym do dokonania pierwszej wpłaty, a w razie zmiany osoby wyznaczonej - w terminie 14 dni od dnia, w którym wyznaczono inną osobę.* Nie jest zatem kompetencją Rady wyznaczanie za inkasenta, będącego osobą prawną, lub jednostką organizacyjną, osób, które w jego imieniu będą dokonywały poboru opłaty. Do kompetencji Rady należy jedynie, to o czym stanowi art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, wyznaczenie inkasenta, którym w tym przypadku jest Urząd Miasta i Gminy w Ślesinie oraz Ochotnicza Straż Pożarna w Licheniu Starym.

W § 2 ust. 2 uchwały Rada Gminy postanowiła również iż „Inkasent pobrane kwoty jest zobowiązany wpłacić do kasy Urzędu Miasta i Gminy Ślesin lub na konto Gminy w dniu ich pobrania”, a z ust. 3 wynika, że OSP pobrane kwoty jest zobowiązana wpłacić do kasy Urzędu Miasta i Gminy w Ślesinie lub na konto Gminy do 15 i 30 dnia każdego miesiąca.

Art. 47 ust. 4a Ordynacji podatkowej stanowi, że „Termin płatności dla inkasentów jest dzień następujący po ostatnim dniu, w którym, zgodnie z przepisami prawa podatkowego, wpłata podatku powinna nastąpić, chyba że organ stanowiący właściwej jednostki samorządu terytorialnego wyznaczył termin późniejszy. Należy mieć na uwadze, że z regulacji zawartej w art. 60 § 1 ustawy Ordynacji podatkowej wynika, że „Za termin dokonania zapłaty podatku uważa się:

- 1) przy zapłacie gotówką - dzień wpłacenia kwoty podatku w kasie organu podatkowego lub na rachunek tego organu w banku, w placówce pocztowej, w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, biurze usług płatniczych lub w instytucji płatniczej albo dzień pobrania podatku przez płatnika lub inkasenta;
- 2) w obrocie bezgotówkowym - dzień obciążenia rachunku bankowego podatnika lub rachunku podatnika w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej lub rachunku płatniczego podatnika w instytucji płatniczej na podstawie polecenia przelewu”.

Rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 31 lipca 2015 roku (uchwała Nr 17/964/2015) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu stwierdziło nieważność uchwały Nr 334/XXXIV/13 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 27 czerwca 2015 r. jako sprzecznej z art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, z uwagi na sprzeczność z przepisami ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a w szczególności

z art. 19 ust. 1 tej ustawy oraz z art. 47 Ordynacji podatkowej. Rada nie wniosła skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze w związku z tym stwierdzenie nieważności organu nadzoru stało się prawomocne. Skutkiem tego z obrotu prawnego została wyeliminowana uchwała Nr 334/XXXIV/13 z dnia 27 czerwca 2013 roku. Zgodnie bowiem z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne.

O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części postanawia organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia, w trybie określonym w art. 90 ustawy. Wedle art. 92 ust. 1 tej samej ustawy stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy wstrzymuje ich wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego. Brak reakcji Gminy w postaci wniesienia środka zaskarżenia na tak wydane rozstrzygnięcie nadzorcze we wskazanym terminie 30 dni sankcjonuje spowodowany jego wydaniem stan prawny. Powstałe w tym zakresie skutki mają charakter definitywny i na tyle daleko idący, że objętą stwierdzeniem nieważności uchwałę bądź jej poszczególne postanowienia traktuje się tak jakby nigdy nie zostały wprowadzone do obrotu prawnego. Nie istnieje zatem możliwość ich uchylenia bądź zmiany. Działanie przeciwne należy traktować jako naruszenie wskazanych przepisów. Tym samym należy stwierdzić, że na mocy podjętej przez siebie uchwały Rada postanowieniem § 3 uchyliła nieistniejącą już uchwałę Nr 334/XXXIV/13 z 27 czerwca 2013 roku – akt prawny, wyeliminowany z obrotu prawnego rozstrzygnięciem Kolegium Izby. Działanie takie należy uznać za naruszenie podstawowych zasad polskiego systemu prawnego wyrażonych w art. 2 i 7 Konstytucji.

Zgodnie z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolita jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Przepis ten stanowi gwarancję trwałości ustalonego reżimu prawnego i ma zastosowanie nie tylko do ustalonego przez ustawodawcę porządku, ale również do wszelkich prawomocnych orzeczeń odpowiednich organów.

Działanie Rady wyrażone w § 3 we wskazanym zakresie stanowi naruszenie wskazanych wyżej zasad.

Zatem stwierdzenie nieważności jest zasadne.



Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Poznaniu

*Grażyna Wroblewska*

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.