

UCHWAŁA NR 13/48/2025
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 30 kwietnia 2025 r.

w sprawie: Uchwały Nr XV/169/25 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 26 marca 2025r.
w sprawie opłaty targowej.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

1/ Bogdan Łągwa	8/ Paweł Dobrzyński
2/ Roman Drozdowski	9/ Zofia Dolewka
3/ Anna Kaźmierczak	10/ Joanna Pączek
4/ Łukasz Szczepanik	11/ Krzysztof Kozik
5/ Magdalena Budziarek	12/ Tomasz Jan Karwicki
6/ Bogusław Wenus	13/ Anna Adamczewska
7/ Aneta Jakubczak	

Po rozpoznaniu w dniu 30 kwietnia 2025 roku **Uchwały Nr XV/169/25 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 26 marca 2025 r. w sprawie opłaty targowej**, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940) oraz art. 18 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7)

uchwała, co następuje:

z powodu naruszenia prawa tj. art. 15 ust. 1 i art. 19 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U.2023.70 t.j.) w związku § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U.2016.283 t.j.), **stwierdza się nieważność** Uchwały Nr XV/169/25 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 26 marca 2025 w sprawie opłaty targowej.

Uzasadnienie

Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w dniu 26 marca 2025 r. podjęła uchwałę Nr XV/169/25 w sprawie opłaty targowej (dalej: Uchwała). Uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 2 kwietnia 2025 r. i była badana na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 30 kwietnia 2025 r. W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli przedstawiciele Miasta Piotrkowa Trybunalskiego.

Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje:

Badaną Uchwałą Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego wprowadziła opłatę targową, określiła stawki tejże opłaty, zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności opłaty targowej, a także postanowiła o jej poborze w drodze inkasa. W podstawie prawnej Uchwały przywołano art. 15 ust. 1, art. 19 pkt. 1 lit. a oraz pkt. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U.2023.70 t.j.; dalej: ustawa o podatkach i opłatach lokalnych). Zgodnie z pierwszym z ww. przepisów rada gminy może wprowadzić opłatę targową. Stosowanie natomiast do art. 19 pkt

1 lit. a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych rada gminy, w drodze uchwały określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłaty targowej. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego – działając na podstawie art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych - może zarządzić pobór opłaty targowej w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso.

W § 3 Uchwały Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego postanowiła, że: „Określa się następujące zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności opłaty targowej: 1) za 1 m² powierzchni zajętego terenu oraz za 1 mb stołu (na targowisku przy ul. Wyzwolenia), uważa się powierzchnię zajęta przez sprzedającego, wystawione do sprzedaży artykuły i towary wraz ze sprzętem służącym do prowadzenia sprzedaży (np. skrzynie, stół, namiot, itp.). W przypadku prowadzenia sprzedaży bezpośrednio z pojazdu, opłata targowa ustalana i pobierana jest za każdy rozpoczęty m² powierzchni zajętej przez ten pojazd; 2) w przypadku pojazdów, które znajdują się na terenie targowiska lub miejscu wyznaczonym do prowadzenia handlu i służą do prowadzenia sprzedaży, pobierana jest opłata targowa za te pojazdy;”.

Oceniając legalność powyższych postanowień, Kolegium Izby wskazuje, iż w świetle art. 15 ust. 1 oraz art. 19 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych rada gminy wprowadzając opłatę targową jest zobowiązana określić zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek tej opłaty. Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego realizując powyższy obowiązek w zakresie określenia zasad ustalania i poboru opłaty targowej zróżnicowała ww. zasady w zależności od tego, czy sprzedaż dokonywana jest bezpośrednio z pojazdu, czy też nie. W pierwszym wypadku opłata targowa ustalana i pobierana jest za każdy rozpoczęty m² powierzchni zajętej przez pojazd sprzedającego. Natomiast jeśli sprzedaż nie jest prowadzona bezpośrednio z pojazdu, opłatę oblicza się biorąc pod uwagę powierzchnię zajęta przez sprzedającego, przez wystawione do sprzedaży artykuły i towary wraz ze sprzętem służącym do prowadzenia sprzedaży (np. skrzynie, stół, namiot, itp.) wyrażoną w metrach kwadratowych. Powyższe zasady ustalania i poboru opłaty targowej nie obowiązują w odniesieniu do pojazdów znajdujących się na terenie targowiska lub miejscu wyznaczonym do prowadzenia handlu oraz służących do prowadzenia sprzedaży; w ich przypadku opłata targowa jest bowiem pobierana za te pojazdy, a więc prawnie indyferentna w tym zakresie pozostaje kwestia powierzchni zajętego terenu wyrażonej w metrach kwadratowych.

W ocenie Kolegium Izby użycie przez Radę Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w § 3 pkt 2 Uchwały sformułowania „pojazdu służącego do prowadzenia sprzedaży” w kontekście zwrotu występującego w § 3 pkt. 1 Uchwały „sprzedaży dokonywanej bezpośrednio z pojazdu” nie pozwala na jednoznaczne określenie sytuacji, gdy opłatę targową pobiera się za pojazd, a kiedy jest ona ustalana za każdy rozpoczęty m² powierzchni zajętego terenu. Powyższe sformułowania determinujące odmienne zasady ustalania opłaty targowej nie są w ocenie Kolegium Izby wyrażeniami na tyle precyzyjnymi, aby formułowały wolę organu stanowiącego w sposób niepozostawiający wątpliwości co do jego intencji ww. zakresie. Obowiązek stanowienia przepisów, które spełniają wymogi zasady precyzji i komunikatywności przepisów prawnych wynika z § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej (Dz.U.2016.283 t.j.). Zgodnie z jego treścią przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności Kolegium Izby wskazuje, że § 3 pkt 1 i 2 Uchwały narusza art. 15 ust. 1 i art. 19 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w związku z § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, ze względu na niejasność (nieostrość) użytych zwrotów umożliwiających stosowanie niedopuszczalnego prawnie luzu interpretacyjnego (za: wyrok WSA w Opolu z dnia 26 września 2024 r., sygn. akt I SA/Op 646/24, LEX nr 3772972).

Dodatkowo wskazać również należy, że sposób sformułowania w § 3 pkt. 2 Uchwały zasady zgodnie z którą opłata targowa jest pobierana za pojazd służący do prowadzenia sprzedaży, jeśli znajduje się on na terenie targowiska lub miejscu wyznaczonym do prowadzenia handlu skutkuje brakiem ustalenia stawki opłaty targowej w odniesieniu do pojazdów służących do prowadzenia sprzedaży i znajdujących się w miejscu niewyznaczonym do prowadzenia handlu. Skoro bowiem Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego ustanowiła zasadę zgodnie z którą opłata targowa należy się za pojazd służący do prowadzenia sprzedaży i jednocześnie przyjęła, że jest to inny pojazd niż ten z

którego dokonywana jest bezpośrednia sprzedaż [na co wskazuje ustanowienie względem niego innej zasady ustalania opłaty targowej tj. za pojazd, a nie za zajętą powierzchnię – Kolegium Izby kwestionuje nieprecyzyjne zróżnicowanie w tym zakresie (zob. uwagi wyżej)], to tym samym była zobowiązana ustalić stawkę opłaty targowej za pojazd służący do prowadzenia sprzedaży znajdujący się również w miejscu niewyznaczonym do prowadzenia handlu. Brak określenia stawki opłaty w takim zakresie w ocenie Kolegium Izby oznacza sprzeczność § 3 pkt 2 Uchwały z art. 15 ust. 1 i art. 19 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Z § 3 pkt 1 Uchwały wynika, że Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego postanowiła o ustaleniu i poborze opłaty targowej za 1 m² powierzchni zajętego terenu oraz za 1 mb stołu (na targowisku przy ul. Wyzwolenia) jednocześnie dookreślając, że dla ustalenia opłaty bierze się pod uwagę wyrażoną w metrach kwadratowych powierzchnię zajęta przez sprzedającego, wystawione do sprzedaży artykuły i towary wraz ze sprzętem służącym do prowadzenia sprzedaży (np. skrzynie, stolik, namiot, itp.). W ocenie Kolegium Izby użycie przez Radę Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w § 3 pkt 1 Uchwały łącznika „oraz” oznacza że na targowisku przy ul. Wyzwolenia opłata targowa będzie pobierana za 1 mb stołu na którym sprzedający wystawia artykuły i towary oraz za powierzchnię (ilość m²) terenu zajęta przez osobę sprzedającego, wystawione przez niego do sprzedaży artykuły i towary wraz ze sprzętem służącym do prowadzenia sprzedaży (np. skrzynie, stolik, namiot, itp.). Ustanowienie przez Radę Miasta Piotrkowa Trybunalskiego ww. zasady ustalania opłaty targowej oznacza, że na targowisku przy ul. Wyzwolenia opłata targowa będzie pobierana podwójnie, tj. zarówno za każdy zajęty mb stołu, jak i za każdy rozpoczęty metr kwadratowy powierzchni zajętego terenu. Na marginesie wskazać również należy, że w świetle ww. zasady ustalania opłaty targowej, opłata musi być ustalana i pobierana także od powierzchni zajętej przez osobę sprzedającego. W związku z powyższym Kolegium Izby uznało, że postanowienia uchwały w tym zakresie naruszają art. 15 ust. 1 i art. 19 pkt 1 i 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

W § 3 pkt 6 Uchwały Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego zawarła postanowienie o następującej treści: „terminem płatności opłaty targowej jest dzień, w którym dokonywana jest sprzedaż. Opłata targowa jest płatnością bez wezwania, na rachunek bankowy dochodów Miasta Piotrkowa Trybunalskiego”. Z przyjętej w zacytowanym przepisie konstrukcji wynika bezwzględny obowiązek zapłaty przez sprzedającego opłaty targowej w formie bezgotówkowej, który pozostaje w sprzeczności z postanowieniami § 4 Uchwały statuującymi pobór opłaty targowej w drodze inkasa. W ocenie Kolegium Izby zobowiązanie sprzedającego do zapłaty opłaty targowej w formie bezgotówkowej uniemożliwia jej pobranie przez podmiot wyznaczony do pełnienia funkcji inkasenta. Skoro bowiem sprzedający ma uiszczyć opłatę targową na rachunek bankowy dochodów Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, to tym samym nie jest możliwe jednoczesne pobranie jej w gotówce przez pełniący funkcję inkasenta Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta w Piotrkowie Trybunalskim. Biorąc pod uwagę powyższe § 3 pkt. 6 Uchwały pozostaje w sprzeczności z art. 15 ust. 1 i art. 19 pkt 1 i 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

W załączniku do Uchwały Rada Miasta Piotrkowa Trybunalskiego określiła stawki opłaty targowej na terenie Miasta Piotrkowa Trybunalskiego. Zgodnie z jego treścią w miejscach niewyznaczonych do prowadzenia handlu stawka opłaty targowej wynosi 1,00 zł za zajęcie 1 m² powierzchni terenu podczas imprez organizowanych lub będących pod patronatem Miasta Piotrków Trybunalski oraz 25,00 zł za zajęcie 1 m² powierzchni terenu. Kolegium Izby wskazuje, że przy takim brzmieniu zapisów załącznika do Uchwały nie da się prawidłowo wyinterpretować stawki opłaty targowej obowiązującej w miejscach niewyznaczonych do prowadzenia handlu. O ile bowiem nie budzi wątpliwości, że stawka opłaty targowej w wysokości 1,00 zł za zajęcie 1 m² powierzchni terenu obowiązuje podczas imprez organizowanych lub będących pod patronatem Miasta Piotrków Trybunalski, to nie jest jasne kiedy ma być stosowana stawka w wysokości 25,00 zł. W ocenie Kolegium Izby powyższa regulacja nie spełnia wymagań określonych w art. 15 ust. 1 i art. 19 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w związku z § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Z uwagi na to, że Uchwała stanowi akt prawa miejscowego, jej postanowienia powinny być sformułowane w sposób precyzyjny i czytelny, tak aby adresaci uchwały oraz organy ją stosujące nie miały wątpliwości co do zapisów w niej zawartych.

Od uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi służy skarga do Sądu Administracyjnego w Łodzi. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Izby Obrachunkowej w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

Przewodniczący Kolegium
z up. Prezesa Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi
Członek Kolegium
Bogdan Łągwa