



## Regionalna Izba Obrachunkowa w Warszawie

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa  
tel. (22) 628 28 62; 628 78 42  
e-mail: [warszawa@warszawa.rio.gov.pl](mailto:warszawa@warszawa.rio.gov.pl)



Warszawa, dnia 8 sierpnia 2022 r.

KI.0011.303.2022.AB.

**Przewodniczący**  
**Rady Miejskiej w Piasecznie**  
ul. Kościuszki 5  
05-500 Piaseczno

W załączeniu przekazuję uchwałę Nr 18.303.2022 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie z dnia 2 sierpnia 2022 roku w celu służbowego wykorzystania.

Z poważaniem

PREZES  
  
Wojciech Tarnowski

**Załączniki:**

Uchwała Nr 18.303.2022  
wraz z uzasadnieniem  
plik kart 2, str. 3

**Otrzymują:**

- Adresat
- Burmistrz Miasta
- aa.



**Uchwała Nr 18.303.2022**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie**  
**z dnia 2 sierpnia 2022 r.**

**w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr 1098/LIV/2022 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 13 lipca 2022 r. w sprawie opłaty targowej obowiązującej na terenie Gminy Piaseczno**

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 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

**§ 1**

Orzeka o nieważności uchwały 1098/LIV/2022 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 13 lipca 2022 r. w sprawie opłaty targowej obowiązującej na terenie Gminy Piaseczno, z powodu istotnego naruszenia art. 15 ust. 1, art. 19 pkt 1, art. 19 pkt 3 oraz art. 20b ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1452) w związku z art. 7 ust. 3 i 3a ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 743 z późn. zm.).

**§ 2**

Na niniejszą uchwałę służy Gminie Piaseczno skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

**Uzasadnienie**

W dniu 18 lipca 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr 1098/LIV/2022 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 13 lipca 2022 r. w sprawie opłaty targowej obowiązującej na terenie Gminy Piaseczno.

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 § 2 ust. 2 badanej uchwały Rada Miejska w Piasecznie postanowiła, cyt. „Dzienna stawka opłaty targowej przy sprzedaży:

1) prowadzonej na targowisku:

a) miejskim przy ul. Jana Pawła II w Piasecznie:

- wynosi 50 zł przy sprzedaży prowadzonej na jednym wydzielonym miejscu handlowym o wymiarach 3m x 9m.

b) przy zbiegu ul. Pionierów oraz Korolowych Dębów w Zalesiu Górnym jest pobierana zgodnie z załącznikiem nr 1;

c) pomiędzy ul. 3-go Maja, Dworcową, Targową oraz Warszawską w Złotokłosie jest pobierana zgodnie z załącznikiem nr 1;

d) w Szczakach na terenie Ogrodu Działkowego jest pobierana zgodnie z załącznikiem nr 1;

e) zorganizowanej w związku ze świętem kościelnym jest pobierana zgodnie z załącznikiem nr 1;

f) przy zbiegu ul. Nadarzyńskiej i Kościuszki wynosi 25,00zł.;

g) na ul. Geodetów pomiędzy posesjami oznaczonymi nr 152a i 154 wynosi 25,00zł.;

2) zniczy:

a) w dniach: 31 października, 01 listopada, od 24 do 26 grudnia oraz w czasie Świąt Wielkanocnych (piątek – poniedziałek) wynosi – 100,00zł.

b) w dni inne niż wymienione pod lit a) wynosi – 20,00zł.

3) choinek wynosi – 50,00zł”.



Następnie w załączniku do badanej uchwały (na załączniku nie wskazano jego numeru, mimo że w części normatywnej badana uchwała odnosi się do załącznika nr 1), Rada Miejska w Piasecznie określiła wysokość opłaty targowej w zależności od powierzchni miejsca handlowego:

Lp	Wyszczególnienie	Wysokość opłaty targowej
1	Sprzedaż prowadzona na miejscu handlowym o powierzchni do 2m <sup>2</sup> włącznie	5 zł
2	Sprzedaż prowadzona na miejscu handlowym o powierzchni od 2m <sup>2</sup> do 5m <sup>2</sup> włącznie	10 zł
3	Sprzedaż prowadzona na miejscu handlowym o powierzchni od 5m <sup>2</sup> do 10 m <sup>2</sup> włącznie	15 zł
4	Sprzedaż prowadzona na miejscu handlowym o powierzchni od 10 m <sup>2</sup> do 20 m <sup>2</sup> włącznie	20 zł
5	Sprzedaż prowadzona na miejscu handlowym o powierzchni od 20 m <sup>2</sup> do 25 m <sup>2</sup> włącznie	30 zł

Kolegium Izby zauważa, że w ww. tabeli, określonej w załączniku do badanej uchwały, nie wskazano dwustronnie zamkniętego przedziału powierzchni sprzedaży, co powoduje możliwość zastosowania dwóch stawek dla powierzchni 2 m<sup>2</sup>, 5 m<sup>2</sup>, 10 m<sup>2</sup>, 20 m<sup>2</sup>. Zdaniem Kolegium Izby sformułowane przez Radę Miejską w Piasecznie postanowienia w sposób istotny naruszają zasadę kompletności, wynikającą z art. 15 ust. 1 oraz art. 19 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a brak precyzyjnego określenia powierzchni miejsca handlowego może powodować trudności przy stosowaniu stawek opłaty targowej. Należy podkreślić, że badana uchwała stanowi akt prawa miejscowego. Jej uregulowania powinny być – zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą - na tyle precyzyjne i czytelne, aby nie powstawały wątpliwości interpretacyjne i aby adresaci uchwały oraz organy ją stosujące, nie mieli wątpliwości, co do zapisów w niej zawartych (tak: wyrok NSA z dnia 6 czerwca 1995 r. SA/Gd 2949/94). Z przepisów § 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) wynika, że przepisy aktów normatywnych redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Następnie w § 4 pkt 2 badanej uchwały Rada Miejska w Piasecznie zwolniła z opłaty targowej, cyt. „sprzedaż dokonywaną bezpośrednio przed punktem handlowym zlokalizowanym w budynku, jeśli ta sprzedaż dokonywana jest przez podmiot mający punkt sprzedaży zlokalizowany w tym budynku”. Kolegium Izby zauważa, że w myśl art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, rada gminy - w drodze uchwały - może wprowadzać inne niż wymienione w ustawie zwolnienia przedmiotowe od opłat lokalnych. Powyższy przepis przesądza o tym, że zwolnienie może dotyczyć tylko i wyłącznie przedmiotu sprzedaży, nie zaś podmiotu, który jej dokonuje w określonym przez radę miejscu. Zwolnienia podmiotowe zostały uregulowane art. 16 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i są to jedyne zwolnienia podmiotowe od opłaty targowej, mające oparcie w przepisach prawa. W ocenie Kolegium Izby zapis zamieszczony w § 4 pkt 2 badanej uchwały wykracza poza ustawowe kompetencje Rady Miejskiej w Piasecznie. Podkreślić należy, że organ jednostki samorządu terytorialnego, realizując swoje kompetencje, musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady przez Radę Miejską w Piasecznie w badanej uchwale, stanowi istotne naruszenie art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że uchwały organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi (wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r. IV SA 385/99). Ponadto Kolegium Izby stoi na stanowisku, że w § 4 badanej uchwały Rada Miejska w Piasecznie wprowadziła zwolnienie z opłaty targowej, które w odniesieniu do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, może stanowić pomoc publiczną. Zgodnie z art. 20b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, jeżeli uchwała organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego przewiduje udzielanie pomocy publicznej, uchwała ta powinna być podjęta



z uwzględnieniem przepisów dotyczących pomocy publicznej. W badanej uchwale nie zawarto stosownych regulacji, dotyczących udzielania pomocy publicznej. Jak ustalono, nie dokonano również zgłoszenia projektu uchwały Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwego do spraw rolnictwa. Zgodnie zaś z wymogami art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, jeżeli uchwała przewiduje udzielenie wsparcia przedsiębiorcom, które może stanowić pomoc publiczną, w tym pomoc de minimis/pomoc de minimis w rolnictwie, projekt takiej uchwały podlega obowiązkowi zgłoszenia Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministrowi właściwemu do spraw rolnictwa, który w terminie 14 dni, może przedstawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy. Powyższe zaniechanie stanowi naruszenie procedury podejmowania uchwał, co zgodnie z ugruntowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, należy zaliczyć do istotnych naruszeń, skutkujących nieważnością uchwały (tak: wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13). W konsekwencji należy uznać, że badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 20b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w związku z art. 7 ust. 3 i 3a ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

W § 5 ust. 6 badanej uchwały postanowiono, cyt. „osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej dokonując sprzedaży poza miejscami wskazanymi w ust. 1 oraz ust. 2 właściwą stawkę dzienną opłaty targowej winny uiścić przed rozpoczęciem sprzedaży na rachunek bankowy Gminy Piaseczno lub w kasie Urzędu Miasta i Gminy Piaseczno”. Wyznaczenie termin płatności w ww. sposób, cyt. „przed rozpoczęciem terminu sprzedaży” istotnie narusza art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zgodnie z którym opłatę targową pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 12 kwietnia 2022 r. III FSK 155/21, cyt. „obowiązek uiszczenia opłaty targowej powstaje z mocy prawa z chwilą faktycznego podjęcia czynności handlowych zmierzających do dokonania sprzedaży (niezależnie od skutku) w każdym miejscu danej gminy ...”. Wobec powyższego Rada Miejska w Piasecznie ustaliła termin płatności przed momentem powstania obowiązku jej uiszczenia. Kolegium Izby wskazuje, że postanowienia aktów prawa miejscowego nie mogą wykraczać poza granice kompetencji przysługujących na podstawie przepisów ustawowych. Zawarcie w akcie prawa miejscowego przepisów, które wykraczają poza przyznaną organowi stanowiącemu kompetencję uchwałodawczą, narusza zasadę legalizmu wyrażoną w art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który zobowiązuje organy samorządu terytorialnego do wydawania aktów prawa miejscowego obowiązującego na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Stanowisko Kolegium Izby w tym zakresie poparte jest przez orzecznictwo sądów administracyjnych, np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15, w którym Sąd stwierdził, cyt. „Zgodnie z linią orzecniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12, LEX nr 1328496) przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia”. Naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał stanowi istotne naruszenie prawa (tak: wyrok NSA z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13).

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

Z podanych powodów Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski

