

**UCHWAŁA NR 33/145/2017**  
**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI**  
**z dnia 8 listopada 2017 r.**

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:**

- |  |                                  |
|--|----------------------------------|
| <b>1/ Ryszard Paweł Krawczyk</b>         | <b>9/ Józefa Lucyna Michejda</b> |
| <b>2/ Beata Kaczmarek</b>                | <b>10/ Bogusław Wenus</b>        |
| <b>3/ Ewa Śpionek</b>                    | <b>11/ Grażyna Kos</b>           |
| <b>4/ Iwona Kopczyńska</b>               | <b>12/ Paweł Dobrzyński</b>      |
| <b>5/ Anna Kaźmierczak</b>               | <b>13/ Roman Drozdowski</b>      |
| <b>6/ Bogdan Łągwa</b>                   | <b>14/ Krzysztof Kozik</b>       |
| <b>7/ Łukasz Szczepanik</b>              | <b>15/ Tomasz Jan Karwicki</b>   |
| <b>8/ Agnieszka Kamyczek - Maszewska</b> |                                  |

po rozpoznaniu w dniu 8 listopada 2017 r. uchwały nr XLV/382/17 Rady Miejskiej w Sulejowie z dnia 28 września 2017 roku w sprawie opłaty targowej, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 10 października 2017 roku, działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz.446 z późn.zm.)

**uchwała, co następuje:**

z powodu naruszenia prawa tj. art. 19 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 716 z późniejszymi zmianami) oraz art. 4 i art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2017 r., poz.1523) **stwierdza się nieważność** uchwały nr XLV/382/2017 Rady Miejskiej w Sulejowie z dnia 28 września 2017 roku w sprawie opłaty targowej.

**Uzasadnienie**

Rada Miejska w Sulejowie uchwałą nr XLV/382/2017 dokonała zmian w zakresie opłaty targowej uchylając poprzednią regulację prawną wynikającą z uchwały nr XVIII/152/2015 z dnia 22 grudnia 2015 r. W załączniku do nowej uchwały m.in. podwyższyła wysokość opłaty z 4 zł na 6 zł przy sprzedaży produktów rolnych bezpośrednio z wozu konnego, ciągnika i ciągnika z przyczepą. W § 3 ust. 4 uchwały wprowadzono regulację prawną zgodnie z którą „brak posiadania w czasie kontroli dowodów opłaty targowej pociąga za sobą obowiązek ponownego ich uiszczenia w wysokości podwójnej”. Zgodnie z § 8 uchwały „uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 października 2017 r.”.

Zdaniem Kolegium Izby pozbawiona podstawy prawnej jest regulacja prawna zawarta w § 3 ust. 4 badanej uchwały, która wprowadza swoista karę w wysokości 100% należnej opłaty targowej, w

przypadku braku posiadania w czasie kontroli dowodu uiszczenia opłaty targowej. Prawo do stosowania sankcji w sytuacji braku wykonania nałożonego obowiązku może wynikać jedynie wprost z odrębnego przepisu rangi ustawowej. Sankcja może być zastosowana również wtedy, jeżeli prawo do jej ustanowienia w akcie prawa miejscowego wynika wyraźnie z brzmienia ustawowej normy kompetencyjnej. Ustawa nie wprowadza regulacji prawnej w zakresie sankcji, a kompetencji do ich stanowienia w prawie miejscowym nie można domniemywać. Ustawodawca upoważnił jedynie, na podstawie art. 19 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, radę gminy do określenia zasad ustalania i poboru oraz wysokości stawek opłaty targowej, nie dając równocześnie upoważnienia do określenia sankcji za nieprzestrzeganie wprowadzanych przepisów. Ponadto należy zauważyć, że stosownie do brzmienia art. 40 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wyłącznie przepisy porządkowe mogą wprowadzić kary. Takim przepisem porządkowym nie jest badana uchwała.

Przedmiotową uchwałą, zdaniem Kolegium Izby, Rada Miejska naruszyła również art. 4 i art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Badana uchwała Rady jest aktem prawa miejscowego. Ma charakter generalny, gdyż nie wskazuje adresata normy z nazwy, lecz poprzez wskazania cech. Ma również charakter abstrakcyjny, gdyż nie ma jednorazowego zastosowania, lecz odnosi się do zachowań powtarzalnych. Jest także aktem normatywnym, gdyż skierowana jest do adresatów w celu wskazania określonego uprawnienia lub obowiązku. Zgodnie z art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego reguluje ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP koniecznym warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego, a zarazem warunkiem stosowania i przestrzegania uregulowań zawartych w akcie normatywnym jest ich ogłoszenie. Celem wprowadzenia tej regulacji była realizacja zasady, iż w demokratycznym państwie prawnym prawo jest jawne, a więc dostępne każdemu zainteresowanemu, co może mieć miejsce tylko wówczas, gdy zostanie ono należycie ogłoszone. W art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych została wyrażona zasada, w myśl której akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy (ust. 1). W uzasadnionych przypadkach akt normatywny, z wyjątkiem przepisów porządkowych – ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminach krótszych niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym, (ust. 2).

Ustalając termin wejścia w życie aktu normatywnego ustawodawca nie tylko określił minimalny okres, jaki powinien upłynąć od momentu ogłoszenia aktu do momentu wejścia w życie, ale także wprowadził nakaz rozdzielenia dnia wejścia w życie od dnia ogłoszenia, co jest przejawem realizacji konstytucyjnej zasady stanowienia aktów normatywnych z zachowaniem odpowiedniego *vacatio legis*.

Przepis art. 5 ustawy przewiduje wyjątki od zakazu retroakcji, tym niemniej, przepis ten dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej” tylko w sytuacji gdy „zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie”. W takim przypadku bezwzględny obowiązkiem organów jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 16-02-2016r, III SA/Wa 1390/15). Sąd odwołał się również do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 2000 r. K 12/00 dopuszczającego retroaktywność aktu, a także do wyroku z dnia 25 września 2000 r. w którym Trybunał uznał, że działanie prawa wstecz nie oznacza naruszenia art. 2 Konstytucji, o ile tak wprowadzone przepisy polepszają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej i zarazem nie pogarszają sytuacji prawnej pozostałych jej adresatów (sygn. akt K 26/99). Moc wstecznej, przy zastosowaniu art. 5 ustawy, nie należy nadawać przepisom, które regulują prawa i obowiązki obywateli i pogarszają ich sytuację prawną (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 listopada 1988 r. K 1/88, wyrok Trybunału z dnia 8 marca 2005 r. K 27/03 i z dnia 19 marca 2007 r. K 47/05).

Uchwała Rady Miejskiej w Sulejowie korzystając z możliwości nadania mocy wstecznej aktu wynikającej z art. 5 ustawy nie podaje faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa. Brak wykazania spełnienia tego warunku skutkuje uznaniem przez Kolegium Izby, że uchwała pozostaje w sprzeczności z art. 5 ustawy. Skorzystanie z tego przepisu prawa przy nadaniu mocy wstecznej uchwale jest również niemożliwe z powodu pogorszenia sytuacji prawnej adresatów normy, gdyż w jednej sytuacji - przy sprzedaży płodów rolnych bezpośrednio z wozu konnego, ciągnika i ciągnika z przyczepą podwyższono stawkę opłaty targowej z 4 zł na 6 zł.

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

**Przewodniczący Kolegium  
Prezes RIO w Łodzi**

**Ryszard Paweł Krawczyk**

**DOKUMENT PODPISANY ELEKTRONICZNIE**

Typ dokumentu	Uchwała - rozstrzygnięcie w całości
Tytuł dokumentu	
Sygnatura	33/145/2017
Data dokumentu	2017-11-08
Data złożenia podpisu	2017-11-08 11:04:27
Osoba podpisująca	Ryszard Krawczyk; RIO w Łodzi
Wystawca certyfikatu	CN=CERTUM QCA, O=Asseco Data Systems S.A., C=PL, 2.5.4.5=Nr wpisu: 14
Identyfikator dokumentu	B075315B-BACD-4A4A-800C-6124025F885B