



UCHWAŁA NR 24/64/2021
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 14 lipca 2021 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|----------------------------------|--------------------------------|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 8/ Grażyna Kos |
| 2/ Beata Kaczmarek | 9/ Paweł Dobrzyński |
| 3/ Roman Drozdowski | 10/ Zofia Dolewka |
| 4/ Iwona Kopczyńska | 11/ Krzysztof Kozik |
| 5/ Anna Kaźmierczak | 12/ Tomasz Jan Karwicki |
| 6/ Bogdan Łągwa | 13/ Anna Adamczewska |
| 7/ Łukasz Szczepanik | |

Po rozpoznaniu w dniu 14 lipca 2021 roku **uchwały nr XXXV/299/21 Rady Miejskiej w Konstancynie Łódzkim z dnia 24 czerwca 2021 roku w sprawie zmiany Uchwały nr XVII/129/15 Rady Miejskiej w Konstancynie Łódzkim z dnia 23 grudnia 2015 roku w sprawie wprowadzenia, zasad ustalania i poboru, terminów płatności i wysokości stawek opłaty targowej na terenie Konstancynowa Łódzkiego oraz określenia jej inkasenta, działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity z 2019 roku, poz. 2137 ze zm.) oraz art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jednolity z 2020 roku, poz.713)**

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały nr XXXV/299/21 Rady Miejskiej w Konstancynie Łódzkim z dnia 24 czerwca 2021 roku w sprawie zmiany Uchwały nr XVII/129/15 Rady Miejskiej w Konstancynie Łódzkim z dnia 23 grudnia 2015 roku w sprawie wprowadzenia, zasad ustalania i poboru, terminów płatności i wysokości stawek opłaty targowej na terenie Konstancynowa Łódzkiego oraz określenia jej inkasenta, z powodu naruszenia prawa tj. art.19 pkt. 1 lit. a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U.2019 poz.1170 ze zm.) w związku z art.32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U.1997.78.483).

Uzasadnienie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi na posiedzeniu w dniu 14 lipca 2021 roku rozpatrzyło uchwałę nr XXXV/299/21 Rady Miejskiej w Konstancynie Łódzkim z dnia 24 czerwca 2021 roku w sprawie zmiany Uchwały nr XVII/129/15 Rady Miejskiej w Konstancynie Łódzkim z dnia 23 grudnia 2015 roku w sprawie wprowadzenia, zasad ustalania i poboru, terminów płatności i wysokości stawek opłaty targowej na terenie Konstancynowa Łódzkiego oraz określenia jej inkasenta, – zwanej dalej „Uchwałą”. W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli zaproszeni przedstawiciele Miasta: Robert Jakubowski – Burmistrz oraz Anna Łosiak - Skarbnik Miasta.

W toku badania przedmiotowej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi zważyło co następuje:

W zmienionym uchwałą nr XXXV/299/21 Rady Miejskiej w Konstancynie Łódzkim z dnia 24 czerwca 2021 roku załączniku do uchwały nr XVII/129/15 Rady Miejskiej w Konstancynie Łódzkim z dnia 23 grudnia 2015 roku w sprawie wprowadzenia, zasad ustalania i poboru, terminów płatności i wysokości stawek opłaty targowej na terenie Konstancynowa Łódzkiego oraz określenia jej inkasenta, Rada Miejska w Konstancynie Łódzkim oprócz wysokości opłaty targowej ustalonej w zależności od formy dokonywania sprzedaży określiła również „wysokość *dziennej stawki opłaty targowej na targowisku „Mój Rynek” od rolników prowadzących sprzedaż płodów rolnych pochodzących z własnego gospodarstwa*” (również ustalając wysokość stawek w zależności od formy dokonywania sprzedaży). Wysokość *dziennej stawki opłaty targowej na targowisku „Mój Rynek” od rolników prowadzących sprzedaż płodów rolnych pochodzących z własnego gospodarstwa rolnego* ustalona została w niższych wysokościach niż opłata targowa dla pozostałych podmiotów dokonujących sprzedaży na targowisku „Mój Rynek” i podmiotów dokonujących sprzedaży w innych miejscach sprzedaży.

Zatem Rada Miejska w Konstancynie Łódzkim badaną uchwałą zróżnicowała stawkę opłaty targowej ze względu na podmiot. Takie zróżnicowanie stawek opłaty targowej mimo, że ich wysokość mieści się w granicach ustalonych w art.19 pkt 1 lit a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, to wykracza poza dopuszczalne granice upoważnienia. W ocenie Kolegium Izby Rada Miejska została upoważniona do ustalenia stawek opłaty targowej w wysokości niższej niż ustawowa, tylko co do przedmiotu opodatkowania. Zatem zróżnicowanie stawek opłaty targowej może przybrać postać uchwalenia różnych stawek dla poszczególnych rodzajów czy form sprzedaży jak również miejsc sprzedaży. Jednak ustalenie przez Radę odrębnej stawki opłaty dla rolników prowadzących sprzedaż płodów rolnych pochodzących z własnego gospodarstwa rolnego nie znajduje oparcia w obowiązującym prawie.

Kolegium Izby wskazuje, że przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w art.19 pkt 1 lit. a upoważniają organ stanowiący do określenia zasad ustalania i poboru oraz terminów płatności wysokości stawek opłat określonych w ustawie, wskazując przy tym na *dzienne stawki maksymalne*. W przepisach wskazanej ustawy nie ma wyrażnej regulacji, która upoważniałaby radę do różnicowania stawek opłaty targowej. Niemniej jednak rozważając kwestię dopuszczalności różnicowania opłaty targowej nie można ograniczyć się wyłącznie do literalnego brzmienia przepisu art.19 pkt 1 lit a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Zgodnie z przyjętą i ugruntowaną linią orzecznictwą dopuszczalność różnicowania stawek opłaty targowej należy upatrywać w zasadzie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Ustalenie wysokości podatków i opłat lokalnych, o których mowa w art.168 Konstytucji RP oraz art.19 pkt 1 lit.a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych należy rozumieć tak, że rady gmin w ramach kompetencji ustalania wysokości stawek opłat lokalnych mogą również, je różnicować. Uprawnienie to jest bowiem przejawem władztwa podatkowego gminy. Poprzez różnicowanie stawek opłat lokalnych, w tym opłaty targowej gmina samodzielnie kształtuje pożądaną w danym czasie miejscową politykę podatkową, która wpływa na lokalną gospodarkę, zapewniając swobodę w reagowaniu na bieżące potrzeby społeczności lokalnej. Pozbawienie rady gminy możliwości różnicowania stawek opłaty targowej

stanowiłoby istotne ograniczenie jej samodzielności finansowej gwarantowanej przez Konstytucję RP. Dlatego – jak to wielokrotnie podkreślone zostało w orzecznictwie sądowym - organy gminy uprawnione są do różnicowania stawek opłaty targowej w zależności od miejsca dokonywania sprzedaży czy też form dokonywania sprzedaży (wyrok NSA z 22 stycznia 2019 roku II FSK 365/17, wyrok WSA w Krakowie z 11 września 2018 roku III SA/Kr 320/18).

Jednak uprawnienie do różnicowania stawek opłaty targowej przez rady gmin nie jest pełne, z uwagi na brzmienie art.32 Konstytucji RP. W myśl przywołanego przepisu wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Zatem równość wobec prawa należy rozumieć tak, że wszystkie podmioty charakteryzujące się określoną cechą mają być traktowane tak samo, bez zróżnicowań dyskryminujących czy też faworyzujących. Konsekwencją zasady równości wobec prawa zdaniem Kolegium Izby jest zakaz wprowadzania różnych stawek opłaty targowej na podstawie kryterium podmiotowego, które zastosowane zostało w uchwale nr XXXV/299/21 Rady Miejskiej w Konstantynowie Łódzkim z dnia 24 czerwca 2021 roku. Rada Miejska ustaliła bowiem niższe stawki opłaty targowej dla rolników prowadzących sprzedaż płodów rolnych pochodzących z własnego gospodarstwa rolnego. W ocenie Kolegium Izby niedopuszczalne jest kształtowanie postanowień uchwały, w której stawka opłaty powiązana jest bezpośrednio z osobą podatnika i do tego prowadzi do jego uprzywilejowania w stosunku do innych podatników. Oczywiście każda stawka przedmiotowa odnosi się do pewnej grupy podatników, niemniej jednak chodzi o to by w treści uchwały nie zawierać postanowień dotyczących elementu podmiotowego. Ustalenie niższych stawek dla określonych imiennie podatników, w tym wypadku rolników prowadzących sprzedaż płodów rolnych pochodzących z własnego gospodarstwa rolnego jest złamaniem konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

Obecni na posiedzeniu Kolegium Izby przedstawiciele jednostki wskazali, że podpisując umowę o dofinansowanie inwestycji pn. „Przebudowa targowiska miejskiego w Konstantynowie Łódzkim” jednostka zobowiązała się, że w okresie 5 lat od dnia wypłaty przez Agencję płatności końcowej koszt wynajmu powierzchni handlowej targowiska przez rolników będzie o co najmniej 25% niższy od kosztu wynajmu przez inne podmioty. Przedstawiciele jednostki wskazali również, że postanowienie takie wynika z Rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 20 lipca 2016 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania oraz wypłaty pomocy finansowej na operacje typu "Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane przeznaczone na cele promocji lokalnych produktów" w ramach poddziałania "Wsparcie inwestycji w tworzenie, ulepszanie i rozwijanie podstawowych usług lokalnych dla ludności wiejskiej, w tym rekreacji, kultury, i powiązanej infrastruktury" objętych Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 i jest jednym z kryteriów wyboru wniosku o przyznanie pomocy finansowej na inwestycje. Ze złożonych wyjaśnień wynika, iż ustalając niższe stawki opłaty targowej dla rolników prowadzących sprzedaż płodów rolnych pochodzących z własnego gospodarstwa rolnego, jednostka kierowała się interpretacją pojęcia „koszt wynajmu powierzchni handlowej targowiska przez rolników” z której wynika że przez koszt najmu należy rozumieć wszystkie opłaty jakie osoba handlująca musi uiścić chcąc sprzedawać produkty na targowisku (zarówno opłaty wynikające z umowy najmu jak i opłata targowa). Biorąc pod uwagę ww. interpretację zaczerpniętą ze strony internetowej Instytucji Zarządzającej, przedstawiciele jednostki uznali za konieczne obniżenie nie tylko opłat z tytułu umów najmu ale również stawek opłaty targowej dla rolników. Jednocześnie przedstawiciele jednostki

potwierdzili, że przepisy prawa unijnego nie definiują pojęcia "koszt wynajmu powierzchni handlowej targowiska przez rolników". Pojęcie takie nie zostało zdefiniowane również w umowie o dofinansowanie inwestycji.

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień, Kolegium podkreśla, że opłata targowa stanowi daninę publiczną nałożoną przez ustawę o podatkach i opłatach lokalnych, której wysokość określa organ stanowiący gminy na podstawie ustawy i w trybie aktu prawa miejscowego i która stosownie do zapisów art.15 ust.3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych pobierana jest niezależnie od należności przewidzianych w odrębnych przepisach za korzystanie z urządzeń targowych oraz za inne usługi świadczone przez prowadzącego targowisko. Z kolei opłaty za korzystanie z urządzeń targowych oraz inne usługi świadczone przez prowadzącego targowisko stanowią natomiast cywilnoprawne należności uiszczane na podstawie umowy. Zatem nie można utożsamiać opłaty targowej z należnościami przewidzianymi w odrębnych przepisach za korzystanie z urządzeń targowych oraz z innymi usługami świadczonymi przez prowadzącego targowisko i tym samym traktować opłatę targową jako element kosztów wynajmu.

Biorąc powyższe pod uwagę, postanowiono, jak w sentencji.

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 Łodzi w terminie 30 dni od dnia doręczenia skarżącemu uchwały.

**Przewodniczący Kolegium
Prezes RIO w Łodzi**

Ryszard Paweł Krawczyk