



UCHWAŁA NR 30/73/2021
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI
z dnia 13 września 2021 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|----------------------------------|--------------------------------|
| 1/ Ryszard Paweł Krawczyk | 8/ Bogusław Wenus |
| 2/ Beata Kaczmarek | 9/ Radosław Hrychorczuk |
| 3/ Roman Drozdowski | 10/ Paweł Dobrzyński |
| 4/ Iwona Kopczyńska | 11/ Zofia Dolewka |
| 5/ Anna Kaźmierczak | 12/ Krzysztof Kozik |
| 6/ Bogdan Łągwa | 13/ Tomasz Jan Karwicki |
| 7/ Łukasz Szczepanik | 14/ Anna Adamczewska |

Po rozpoznaniu w dniu 13 września 2021 roku uchwały nr XXXVI/303/21 Rady Miejskiej w Konstancynie Łódzkim z dnia 10 sierpnia 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 2021 roku, poz.1372)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały nr XXXVI/303/21 Rady Miejskiej w Konstancynie Łódzkim z dnia 10 sierpnia 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 ze zm.).

Uzasadnienie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi na posiedzeniu w dniu 13 września 2021 roku rozpatrzyło uchwałę nr XXXVI/303/21 Rady Miejskiej w Konstancynie Łódzkim z dnia 10 sierpnia 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. W posiedzeniu Kolegium uczestniczyli zaproszeni przedstawiciele Miasta: – Burmistrz Konstancynowa Łódzkiego oraz Przewodnicząca Rady Miejskiej w Konstancynie Łódzkim.

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

W zmienionym uchwałą nr XXXVI/303/21 Rady Miejskiej w Konstancynie Łódzkim z dnia 10 sierpnia 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 dla wszystkich miejsc sprzedaży, określiła również „wysokość *dziennej stawki opłaty targowej na targowisku „Mój Rynek” od sprzedaży produktów rolno-spożywczych (pozyskanych z upraw roślin lub chowu zwierząt prowadzonego przez sprzedającego)*”. Przyjęta przez Radę Miejską konstrukcja dotycząca targowiska „Mój Rynek” w ocenie Kolegium Izby wprowadza podmiotowe zróżnicowanie stawki opłaty targowej. Wysokość *dziennej stawki opłaty targowej na targowisku ”Mój Rynek”* ustalona została bowiem w wielkościach niższych dla sprzedającego produkty rolno-spożywcze, które pozyskane zostały z chowu zwierząt prowadzonego przez tego sprzedającego. Tym samym osoba, która sprzedaje produkty rolno-spożywcze pozyskane z chowu zwierząt, którego nie prowadzi, (tzw. pośrednik) objęta zostanie wyższą stawką opłaty targowej.

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, wykracza poza dopuszczalne granice upoważnienia przyznanego Radzie w ww. przepisie. 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 niższych stawek opłaty dla osób sprzedających produkty rolno-spożywcze, które pozyskane zostały z chowu zwierząt prowadzonego przez sprzedającego 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 ustalenia i poboru oraz terminów płatności wysokości stawek opłat określonych w ustawie, wskazując przy tym na *dzienne stawki maksymalne*. Nadto zgodnie z przyjętą i ugruntowaną linią orzecniczą dopuszczalności różnicowania stawek 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 podkreślenia wymaga, iż uprawnienie do różnicowania stawek opłaty targowej przez rady gmin nie jest nieograniczone, 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. W ocenie Kolegium Izby takie kryterium zastosowane zostało w uchwale nr XXXVI/303/21 Rady Miejskiej w Konstantynowie Łódzkim z dnia 10 sierpnia 2021 roku. Rada Miejska pomimo odniesienia wysokości stawek do sprzedaży produktów rolno-spożywczych, ustaliła de facto niższe stawki opłaty targowej dla sprzedającego produkty rolno-spożywcze, pozyskane z chowu zwierząt prowadzonego przez tego sprzedającego. W ocenie Kolegium Izby niedopuszczalne jest kształtowanie postanowień uchwały, w której stawka opłaty powiązana jest bezpośrednio z osobą podatnika (z jego cechą), prowadząc do jego uprzywilejowania w stosunku do innych podatników. Ustalenie niższych stawek dla określonych imiennie podatników, w tym wypadku dla sprzedających produkty rolno-spożywcze, pozyskane z chowu zwierząt przez nich prowadzonych jest złamaniem konstytucyjnej zasady równości wobec prawa. Wskazanie, że wysokość dziennej stawki opłaty targowej na targowisku „Mój Rynek” będzie ustalana od sprzedaży produktów rolno-spożywczych nie oznacza wyłącznie przedmiotowego kryterium jej zróżnicowania zważywszy na fakt, że produkty te mają być pozyskane przez sprzedającego z chowu zwierząt przez niego prowadzonego. W ocenie Kolegium opłata targowa jest uzależniona zawsze od samego faktu sprzedaży produktów, a przyjęcie przez Radę Miejską w badanej uchwale konstrukcji, że sprzedawane produkty mają pochodzić z chowu zwierząt prowadzonego przez sprzedającego niewątpliwie świadczy o podmiotowym kryterium zróżnicowania stawki opłaty targowej i tym samym uprzywilejowania tego sprzedającego w stosunku do pozostałych podmiotów dokonujących sprzedaży na targowisku „Mój Rynek”.

Obecni na posiedzeniu Kolegium Izby przedstawiciele jednostki wskazali, że podpisując umowę o dofinansowanie inwestycji pn. Przebudowa targowiska miejskiego Mój Rynek 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. Ze złożonych wyjaśnień wynika, iż ustalając niższe stawki opłaty targowej dla sprzedających produkty rolno-spożywcze, pozyskane z chowu zwierząt przez nich prowadzonych, jednostka kierowała się interpretacją (Instytucji Zarządzającej) 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, przedstawiciele jednostki uznali za konieczne obniżenie nie tylko opłaty rezerwacyjnej ale również stawek opłaty targowej dla rolników. Przedstawiciele jednostki

potwierdzili również, że przepisy prawa i umowa o dofinansowanie nie definiują pojęcia "koszt wynajmu powierzchni handlowej targowiska przez rolników".

Przedstawiciele jednostki powołali się również na stanowisko Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 12 czerwca 2019 roku dotyczące trudności w stosowaniu zobowiązań wynikających z umowy o przyznaniu pomocy na operacje typu „Inwestycje w targowiska lub obiekty budowlane na cele promocji produktów rolnych”, związanych z kryterium wyboru operacji polegających na ustanowieniu zniżek w opłatach targowych dla rolników, w szczególności na konkluzję z niego wynikającą, w której Minister Rolnictwa poniósł, iż *„tym samym odpowiednim środkiem do osiągnięcia powyższego celu, w opinii MRIRW, jest wprowadzenie przez radę gminy zwolnienia z opłat targowych sprzedaży produktów rolno-spożywczych (pozyskanych z uprawy roślin lub chowu zwierząt prowadzonego przez sprzedającego)”*. Mając na względzie pełną treść stanowiska Ministra Rolnictwa, Kolegium Izby zauważa, że stanowisko to wyrażone zostało w odniesieniu do zwolnienia rolników z opłaty targowej a nie w odniesieniu do ustalenia niższych stawek opłaty targowej dla rolników. Kolegium podkreśla jednak, że przepis art.19 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych daje organowi stanowiącemu możliwość wprowadzenia innych niż wymienione w ustawie zwolnień z opłaty targowej, przy czym zwolnienia te mogą mieć charakter wyłącznie przedmiotowy.

Kolegium podkreśla również, 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 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 elementu kosztów wynajmu.

Nadto Kolegium zauważa, że pomimo intencji jaką Rada Miejska miała przy podejmowaniu uchwały, niższa stawka opłaty targowej obejmie również pośredników w sprzedaży produktów rolno-spożywczych pozyskanych z uprawy roślin. Jak potwierdzili obecni na posiedzeniu Kolegium przedstawiciele jednostki intencją Rady Miejskiej było objęcie niższą stawką opłaty targowej również osób sprzedających produkty rolno-spożywcze pozyskane z uprawy roślin przez nich prowadzonej. Jednakże w ocenie Kolegium Izby przyjęta przez Radę Miejską konstrukcja nie przewiduje takiej możliwości. Odniesienie zwrotu *„prowadzonego przez sprzedającego”* wyłącznie do *„chowu zwierząt”* powoduje bowiem, że niższą stawkę opłaty od sprzedaży produktów rolno-spożywczych pozyskanych przez sprzedającego z uprawy roślin zastosować należy zarówno do sprzedającego, który prowadzi uprawę roślin, jak również do każdego innego sprzedającego, a więc i takiego, który takiej uprawy nie prowadzi (czyli tzw. pośrednika).

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