



UCHWAŁA NR 22/71/2025
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W ŁODZI

z dnia 1 października 2025 r.

w sprawie: Uchwały Nr XVIII/95/25 Rady Gminy Czerniewice z dnia 1 września 2025 w sprawie opłaty targowej na terenie Gminy Czerniewice.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w składzie:

- | | |
|-------------------------|-------------------------|
| 1/ Beata Kaczmarek | 8/ Paweł Dobrzyński |
| 2/ Roman Drozdowski | 9/ Zofia Dolewka |
| 3/ Anna Kaźmierczak | 10/ Joanna Pączek |
| 4/ Łukasz Szczepanik | 11/ Krzysztof Kozik |
| 5/ Bogusław Wenus | 12/ Tomasz Jan Karwicki |
| 6/ Radosław Hrychorczuk | 13/ Anna Adamczewska |
| 7/ Aneta Jakubczak | |

po rozpoznaniu w dniu 1 października 2025 r. **uchwały Nr XVIII/95/25 Rady Gminy Czerniewice z dnia 1 września 2025 r. w sprawie opłaty targowej na terenie Gminy Czerniewice**, doręczonej Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Łodzi w dniu 4 września 2025 roku działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153) oraz art. 18 ust.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. 19 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2025 r. poz. 707) w związku z § 6 i § 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) **stwierdza się nieważność** uchwały Nr XVIII/95/25 Rady Gminy Czerniewice z dnia 1 września 2025 r. w sprawie opłaty targowej na terenie Gminy Czerniewice, **w części** obejmującej § 2 ust 2 uchwały.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Czerniewice w dniu 1 września 2025 r. podjęła uchwałę Nr XVIII/95/25 w sprawie opłaty targowej na terenie Gminy Czerniewice. Uchwała ta została doręczona do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi w dniu 4 września 2025 r. i była badana na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 1 października 2025 r.

Kolegium Izby zważyło, co następuje:

W podstawie prawnej badanej uchwały powołano art. 18 ust. 2 pkt 8, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1153), art. 15 ust.1, art.19 pkt 1 lit. a i

pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 707) oraz art. 28 § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111).

§ 2 ust. 2 uchwały stanowi, że: „*Zwalnia się poboru opłaty targowej od sprzedaży produktów rolnych pochodzących z produkcji roślinnej prowadzonej we własnym zakresie*”.

Kolegium Izby oceniając legalność § 2 ust. 2 uchwały dokonało analizy jego treści przez pryzmat określonego w art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach lokalnych upoważnienia rady gminy do wprowadzenia innych niż wymienione w ustawie zwolnień przedmiotowych od opłat lokalnych. Kolegium Izby podkreśla, że powołany przepis ustawy upoważnia radę gminy do wprowadzenia zwolnienia przedmiotowego od opłat lokalnych, w czym mieści się zwolnienie przedmiotowe od opłaty targowej. Użyte w art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach lokalnych sformułowanie „zwolnienie przedmiotowe od opłat lokalnych” przesądza o tym, że zwolnienie może dotyczyć tylko i wyłącznie opłaty targowej, a nie może dotyczyć poboru opłaty targowej. Tymczasem Rada Gminy Czerniewice mocą § 2 ust. 2 uchwały postanowiła o wprowadzeniu „*zwolnienia poboru opłaty targowej*”, przez co wykroczyła poza zakres upoważnienia ustawowego, wynikającego z art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Kolegium Izby uznało, że Rada Gminy Czerniewice nie tylko wprowadziła niezgodnie z upoważnieniem ustawowym „*zwolnienie poboru opłaty targowej*” zamiast zwolnienia od opłaty targowej, ale również niezgodnie z upoważnieniem ustawowym określiła przedmiot zwolnienia. Nawet gdyby przyjąć, że § 2 ust. 2 uchwały ustanawia zwolnienie od opłaty targowej (a nie „*zwolnienie poboru opłaty targowej*”), to w ocenie Kolegium Izby § 2 ust. 2 uchwały narusza art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w związku z § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, stosowanym odpowiednio do projektów aktów prawa miejscowego z mocy § 143 tego załącznika, ze względu na niejasne określenie przedmiotu zwolnienia od opłaty targowej.

W myśl § 6 zasad techniki prawodawczej przepisy prawa redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Tymczasem sposób zredagowania § 2 ust. 2 uchwały, w którym jest mowa o opłacie targowej „*od sprzedaży produktów rolnych pochodzących z produkcji roślinnej prowadzonej we własnym zakresie*”, nie spełnia wymagań stawianych aktom prawa miejscowego co do precyzji (dokładności, jednoznaczności) i komunikatywności dla adresatów norm zawartych w tym akcie. Pojęcie „we własnym zakresie” oznacza „samodzielnie, nie korzystając z żadnych usług ani pomocy” (Wielki Słownik Języka Polskiego, red. naukowy Piotr Źmigrodzki). Posłużenie się w § 2 ust. 2 uchwały pojęciem „*we własnym zakresie*” w odniesieniu do prowadzenia produkcji roślinnej, z której pochodzą sprzedawane produkty rolne, nie wyraża intencji Rady Gminy Czerniewice ani dokładnie, ani w sposób zrozumiały dla adresatów norm zawartych w uchwale.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że prawodawca miejscowy powinien działać na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego, respektując przy tym zasady określone w załączniku do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się, że organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 maja 2013 r., sygn. akt II GSK 299/12). Podobne stanowisko zajmuje Trybunał Konstytucyjny, który w wyroku z dnia 25 maja 1998 r., sygn. U 19/97, stwierdził, że 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.

Z wyżej wymienionych powodów Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Łodzi uznało, że § 2 ust. 2 uchwały narusza art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w związku z § 6 i 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, i

stwierdziło nieważność tej części uchwały, co stanowi minimalną ingerencję organu nadzoru w treść badanej uchwały, a jednocześnie pozwala, z zachowaniem przepisów prawa, na funkcjonowanie tej uchwały w obrocie prawnym.

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

Zastępca Prezesa RIO w Łodzi

Beata Kaczmarek