

UCHWAŁA NR 0102-10/26

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 14 stycznia 2026 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XXII/215/2025 Rady Miejskiej w Ostródzie z dnia 16 grudnia 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości i sposobu poboru opłaty targowej na terenie Gminy Miejskiej Ostróda.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie działając na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r., poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2025 r., poz. 1153 ze zm.)

uchwała, co następuje:

Stwierdza się nieważność uchwały Nr XXII/215/2025 Rady Miejskiej w Ostródzie z dnia 16 grudnia 2025 roku w sprawie ustalenia wysokości i sposobu poboru opłaty targowej na terenie Gminy Miejskiej Ostróda.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Ostródzie w dniu 16 grudnia 2025 roku podjęła uchwałę Nr XXII/215/2025 w sprawie ustalenia wysokości i sposobu poboru opłaty targowej na terenie Gminy Miejskiej Ostróda.

W dniu 22 grudnia 2025 r. uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 29 grudnia 2025 r. zawiadomiono Miasto Ostróda, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 14 stycznia 2026 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu Kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel jednostki, której sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Miasta Ostróda nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

W myśl art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Przepis art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy Ordynacja podatkowa.

Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, co następuje:

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2025 r., poz. 707 ze zm.) rada gminy może wprowadzić opłatę targową. Opłatę targową pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach. Przepis art. 15 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych stanowi, że targowiskiem, o którym mowa w ust. 1, są wszelkie miejsca, w których jest prowadzona sprzedaż. Stosownie do art. 19 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych rada gminy w drodze uchwały, określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłat określonych w uchwale. Z kolei z art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wynika, że rada gminy może zarządzić pobór tych opłat w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso.

W § 1 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska w Ostródzie wprowadziła zapis: „Opłatę targową pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowisku miejskim przy ulicy Pionierskiej 2 w Ostródzie”. W § 2 ust. 2 lit c badanej uchwały Rada Miejska w Ostródzie określiłaienne stawki opłaty targowej w przypadku sprzedaży „innych niż wymienione, w tym małe ilości warzyw, kwiatów, grzybów, jagód, miodu itp.”. W § 2 ust. 3 badanej uchwały Rada Miejska w Ostródzie zawarła zapis, że: „Wysokość diennej opłaty targowej nie może przekroczyć kwoty określonej corocznie w drodze Obwieszczenia Ministra właściwego do spraw finansów na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych”. Z kolei w § 4 ust. 4 badanej uchwały Rada Miejska w Ostródzie zobowiązała inkasentów do wydawania wpłacającemu urzędowego dowodu wpłaty na wysokość pobranej kwoty, z naniesioną datą wystawienia, ostemplowanego pieczęcią urzędową. W § 4 ust. 6 badanej uchwały Rada Miejska w Ostródzie ustaliła wynagrodzenie inkasenta w wysokości 5% sumy kwoty pobranej i terminowo odprowadzonej opłaty targowej. W § 7 badanej uchwały Rada Miejska w Ostródzie postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2026 r.

Kolegium Izby stwierdza, że zgodnie z powołanym wyżej art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych opłata targowa ma charakter fakultatywny i może zostać wprowadzona uchwałą rady gminy. Opłata targowa ma charakter powszechny i jest pobierana od każdej czynności sprzedaży, bez względu na formę jej prowadzenia, czy też rodzaj sprzedawanego artykułu. Jeżeli rada gminy decyduje się wprowadzić opłatę targową powinna swoją wolę wyrazić jednoznacznie w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego. Określenie przez Radę Miejską w Ostródzie jedynie miejsca poboru opłaty targowej na targowisku miejskim przy ul. Pionierskiej 2 w Ostródzie i ustalenie wysokości stawek tej opłaty nie oznacza jej wprowadzenia. Rada Miejska w Ostródzie decydując o poborze opłaty targowej powinna opłatę targową wprowadzić w drodze uchwały i określić stawki opłaty targowej, z możliwością ich różnicowania (np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lipca 2025 r., III FSK 7/25). Przy czym stawki dienne opłaty targowej

powinny być określone w sposób niebudzący jakichkolwiek wątpliwości, co do wysokości należnej opłaty targowej. Użycie, w § 2 ust. 2 lit. c badanej uchwały, zwrotów niedookreślonych: „małe ilości”, „itp.” powoduje wątpliwości interpretacyjne, co do wysokości wprowadzonej stawki opłaty targowej. Ponadto Kolegium Izby stwierdza, iż na podstawie art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych rada gminy może zarządzić pobór opłaty targowej w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso. Rada gminy nie ma jednak uprawnień do nakładania na inkasentów opłaty targowej innych, nie przewidzianych przez ustawę obowiązków. Tak więc Rada Miejska w Ostródzie nie posiada kompetencji do stanowienia przepisów o wydawaniu przez inkasentów opłaty targowej wpłacającemu urzędowego dowodu wpłaty na wysokość pobranej kwoty, z naniesioną datą wystawienia, ostemplowanego pieczęcią urzędową, czy też warunkowania wypłaty wynagrodzenia za inkaso od terminowego odprowadzenia pobranej opłaty targowej. Rada Miejska w Ostródzie nie ma również kompetencji do zamieszczania w uchwale zapisów ustawowych, tj. przepisów określających górną stawkę dzienną opłaty targowej (§ 2 ust. 3 badanej uchwały), przepisów dotyczących wymagalności opłaty targowej, czy też przepisów o stosowaniu innych ustaw (§ 3 ust. 2-4 badanej uchwały). Kolegium Izby zauważa także, że Rada Miejska w Ostródzie, w § 7 badanej uchwały, postanowiła, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2026 r. Badana uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego w dniu 30 grudnia 2025 r. pod pozycją 5331. Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1523 ze zm.) akty prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Z kolei, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (np. wyrok dnia 30 marca 1999 r., sygn. akt: K 5/98), akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej oraz nie może posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 24 maja 1996 r. (sygn. akt: I PZP 12/96, OSNAP 1997, nr 1, poz. 8) stwierdził, że: „(...) wejście w życie i uzyskanie mocy przez ustawę są (...) zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które „weszyły w życie” lub „uzyskały moc”. Ustawa nie może wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie – uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jej wejście „w życie”. Moc obowiązująca uchwały oznacza, że zapisy tej uchwały mają zastosowanie z dniem jej wejścia w życie. Wejście w życie uchwały i jej moc obowiązująca mają równoważne znaczenie.

Wobec powyższego Kolegium Izby stwierdza, że zapis § 7 badanej uchwały został zredagowany w sposób wadliwy, ponieważ zawiera dwa, wzajemnie wykluczające się terminy od jakich dana uchwała i jej postanowienia zaczną obowiązywać. Pierwszy termin wskazuje, że uchwała i postanowienia w niej zawarte wejdą w życie i znajdą zastosowanie do zdarzeń powstałych po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego, zaś drugi terminu wskazuje dzień 1 stycznia 2026 r. jako dzień obowiązywania uchwały.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przyjąć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały bądź zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny oraz stan prawny, Kolegium Izby stwierdza, że badana uchwała w sposób istotny narusza przepisy:

- art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych poprzez ustalenie poboru opłaty targowej na jednym targowisku, bez uprzedniego wprowadzenia opłaty targowej na terenie Miasta Ostróda,
- art. 19 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych poprzez przekroczenie ustawowych kompetencji określonych tym przepisem i nałożenie na inkasentów dodatkowych obowiązków wystawiania pokwitowań, jak również uzależnienie wypłaty wynagrodzenia za inkaso, od terminowego odprowadzenia opłaty targowej,
- art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w zw. z § 14 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) poprzez niezachowanie *vacatio legis*, tj. 14 - dniowego terminu od ogłoszenia uchwały do jej wejścia w życie oraz uchwalenie dwóch, wzajemnie wykluczających się terminów od jakich przedmiotowa uchwała Rady Miejskiej w Ostródzie i jej postanowienia zaczną obowiązywać.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Izby przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie.