

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 5 sierpnia 2010 r.

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i
opłatach lokalnych**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Jednocześnie upoważnia senatora Marka Trzcíńskiego do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych

Art. 1.

W ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 i Nr 96, poz. 620) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 15:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

"1. Opłatę targową pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży w miejscach określonych w uchwale rady gminy, zwanych dalej targowiskami.",

b) uchyla się ust. 2,

c) ust. 2a otrzymuje brzmienie:

"2a. Opłacie targowej nie podlega sprzedaż dokonywana w budynkach lub w ich częściach.",

d) uchyla się ust. 3,

e) dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

"4. Rada gminy może różnicować wysokość stawek opłaty targowej uwzględniając w szczególności: lokalizację targowiska, strefę na targowisku, asortyment towarów i usług, sposób dokonywania sprzedaży, dzień tygodnia lub zajmowaną do sprzedaży powierzchnię.",

2) uchyla się art. 16.

Art. 2.

Uchwały rad gmin w zakresie dotyczącym opłaty targowej, podjęte przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy zachowują moc do czasu wejścia w życie nowych uchwał, podjętych z uwzględnieniem przepisów wprowadzanych niniejszą ustawą, nie dłużej jednak niż do dnia 31 maja 2011 r.

Art. 3.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Ustawa wykonująca wyrok Trybunału Konstytucyjnego

Projektowana ustawa stanowi wykonanie obowiązku dostosowania systemu prawa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 2009 r. (sygn. akt K 7/08), stwierdzającego niezgodność przepisu art. 15 ust. 2a ustawy 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 121, poz. 884, z późn. zm.; dalej jako: ustawa lub ustawa o podatkach i opłatach lokalnych) z Konstytucją.

Sentencja wyroku opublikowana została w Dz. U. z 2009 r. Nr 215, poz. 1674 (dzień publikacji: 18 grudnia 2009 r.). Pełny tekst orzeczenia wraz z uzasadnieniem zamieszczony został w OTK Z.U. z 2009 r. Nr 11A, poz. 166.

2. Przedmiot i istota rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego

2.1. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 15 ust. 2a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, dodany przez art. 1 pkt 11 lit. b ustawy z dnia 30 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 200, poz. 1683) narusza art. 2 w związku z art. 217 Konstytucji RP.

2.2. Z uwagi na fakt, iż podstawowym zarzutem zgłoszonym w sprawie K 7/08 był zarzut braku precyzji i jasności uregulowania zawartego w art. 15 ust. 2a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, Trybunał przypomniał, że: „(...) na treść zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, składa się szereg zasad. W orzecznictwie konstytucyjnym i w doktrynie wyprowadza się [z niej] daleko idące konsekwencje, zarówno gdy chodzi o same wymagania co do techniki legislacyjnej (zasada przyzwoitej legislacji, określoności przepisów), jak i co do bezpieczeństwa prawnego (zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa, zasada ochrony praw nabytych). (...) teoretycznie wyróżnione i nazwane zasady na tle konkretnych stanów faktycznych splatają się ze sobą; niejasność przepisu w praktyce zwykle oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo; z kolei zróżnicowanie

indywidualnych rozstrzygnięć pociąga za sobą postrzeganie prawa jako niesprawiedliwego i utratę zaufania obywateli do państwa.” Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ogólne zasady wywodzone z art. 2 Konstytucji, w tym zwłaszcza zasada określoności przepisów, winny być przestrzegane szczególnie restryktywnie w przypadku aktów normatywnych ograniczających wolności i prawa obywatelskie lub nakładających obowiązki wobec państwa. Dotyczy to zatem nade wszystko uregulowań z dziedziny szeroko pojmowanego prawa karnego oraz z zakresu prawa daninowego. Jednocześnie jednak nie wolno zapominać o zasadzie wyłączności ustawy sformułowanej w art. 217 Konstytucji. Jak podkreślone zostało w wypowiedzi Trybunału, ujęte w tym przepisie wyliczenie należy rozumieć jako nakaz uregulowania bezpośrednio w ustawie wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego. W konsekwencji więc do unormowania rozporządzeniem mogą zostać przekazane jedynie te sprawy, które nie mają istotnego znaczenia dla konstrukcji poszczególnych danin.

Idąc dalej Trybunał Konstytucyjny zaakcentował, że z tych samych względów, dla których niedopuszczalne jest odsyłanie w materii podatkowej do aktów wykonawczych, jako naruszenie wymagań konstytucyjnych ocenić wypada niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, wywołujące niepewność po stronie jego adresatów co do przysługujących im praw lub obowiązków. Stwarza ono bowiem nazbyt szerokie ramy dla organów stosujących prawo, które w istocie muszą zastępować ustawodawcę. Tymczasem ustawodawca nie może poprzez niejasne formułowanie przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń wolności oraz praw zagwarantowanych w Konstytucji. „Założenie to można określić ogólnie jako zasadę określoności ustawowej ingerencji w sferę konstytucyjnych wolności i praw jednostki. Kierując się tą zasadą Trybunał Konstytucyjny reprezentuje stanowisko, iż przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności zarówno z przepisem wymagającym regulacji ustawowej określonej dziedziny (...), jak i z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego.” Według Trybunału, wyjściowym i trwałym założeniem przy ocenie legislacji podatkowej powinien być pogląd „o względnej swobodzie ustawodawcy w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa”, niemniej na ustawodawcy ciąży także obowiązek „(...) szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności szanowania zasad poprawnej legislacji. Zasady te wymagają m.in. by ustawodawca precyzyjnie wyjaśnił, jakie znaczenie nadał pojęciu, którym się posługuje.”

„Art. 15 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2a ustawy określa zakres przedmiotowy opłaty targowej. Wbrew literalnemu brzmieniu art. 15 ust. 2 ustawy, zaskarżony przepis art. 15 ust. 2a

ustawy nie stanowi modyfikacji definicji targowiska, lecz z zakresu przedmiotowego opłaty targowej wyłącza sprzedaż dokonywaną w budynkach lub ich częściach, ale z wyjątkiem tych, które stanowią targowiska pod dachem oraz hale używane do targów, aukcji i wystaw. Z treści normatywnej art. 15 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2a ustawy wynika zatem, że opłacie targowej podlega sprzedaż, dokonywana przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, w każdym miejscu, które nie jest budynkiem lub częścią budynku (ulice, przystanki, przejścia podziemne). Jednakże opłacie targowej podlega sprzedaż w takich budynkach lub ich częściach, które są targowiskami pod dachem lub halami używanymi do targów, aukcji i wystaw.” Trybunał zauważył ponadto, że w świetle definicji „budynku”, ujętej w art. 1a ust. 1 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, budynkiem jest „obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych, posiadający fundamenty oraz dach”. Takimi budynkami będą więc również „targowiska pod dachem” i „hale używane do targów, aukcji i wystaw”. Tyle że posługując się wykładnią językową art. 15 ust. 2a ustawy, nie sposób ustalić, które budynki można zakwalifikować do wskazanych kategorii. „Brak definicji normatywnej powyższych zwrotów prawnych powoduje zwłaszcza istotne trudności ze wskazaniem kryteriów, na podstawie których można odróżnić budynki lub części budynków, w których sprzedaż nie podlega opłacie targowej, od «targowisk pod dachem», które (...) [mimo iż są budynkami lub częściami budynków] podlegają opłacie targowej.” Wobec niejasności powołanego przepisu (przede wszystkim w tej w części, w jakiej odnosi się on do targowisk pod dachem) nie można było zatem przewidzieć skutków prawnych wszystkich sytuacji faktycznych związanych z prowadzeniem handlu.

Co więcej: wyjaśnienie nasuwających się wątpliwości nie było możliwe także przy zastosowaniu wykładni systemowej. Otóż z art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wynika, że budynki lub części budynków są również targowiskami. Niepobieranie opłaty od sprzedaży w budynkach lub częściach budynków stanowi wyłączenie tych miejsc, od obowiązku świadczenia na rzecz gminy. Z kolei zamieszczony w art. 15 ust. 2a ustawy zwrot: „z wyjątkiem targowisk pod dachem”, interpretowany w kontekście art. 15 ust. 1 i 2, oznacza, że opłacie targowej podlega sprzedaż na „targowiskach pod dachem”, w odróżnieniu od targowiska w budynkach lub częściach budynków. Prowadzi to więc do rozbieżnych wniosków: z jednej strony opłacie targowej nie podlega sprzedaż na targowiskach będących budynkami lub częściami budynków, czyli w obiektach budowlanych pod dachem (art. 1a ust. 1 pkt 1 ustawy), z drugiej natomiast – sprzedaż na targowiskach pod dachem pozostaje przedmiotem opłaty targowej. Innymi słowy, na podstawie wykładni systemowej, omawianej

opłacie podlegałyby sprzedaż na targowiskach pod dachem, które to oprócz owego dachu nie mają innych cech budynków (np. fundamentów bądź też trwałego związania z gruntem). Jednak w opinii Trybunału Konstytucyjnego brzmienie art. 15 ust. 2a ustawy sugeruje taką interpretację, w myśl której opłacie targowej nie podlega sprzedaż dokonywana w budynkach lub częściach budynków, z wyjątkiem „targowisk pod dachem”, będących także budynkami lub częściami budynków.

Niezbędnych odpowiedzi – w ocenie Trybunału – nie dostarczała również Klasyfikacja Środków Trwałych, na którą to powoływano się w orzecznictwie w związku z odesłaniem zawartym w § 65 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454). Mianowicie: klasyfikacja ta ma wprowadzić znaczenie dla ustalenia przynależności danego budynku do odpowiedniego rodzaju budynków, aczkolwiek nie przesądza sama przez się czym są „targowiska pod dachem”, zaliczając jedynie tę kategorię do „budynków handlowo-usługowych” umieszczonych w grupie 1, podgrupie 10, rodzaju 103. Jak zastrzegł zresztą Trybunał Konstytucyjny w sprawie rozpoznanej pod sygnaturą akt K 32/99, klasyfikacja nazywa, grupuje i numeruje zjawiska występujące w rzeczywistości i z tego względu nie ma mocy sprawczej. „Treść klasyfikacji statystycznej GUS nie decyduje bowiem o żadnym z elementów konstrukcji podatkowej. (...) klasyfikacje nie tworzą norm prawa obowiązującego, lecz są zbiorem nazw i definicji (...)”.

Ostatecznie zatem sąd konstytucyjny uznał, że art. 15 ust. 2a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych obarczony jest poważną wadą polegającą na niemożności jednoznacznego wskazania desygnatów pojęcia „targowisko pod dachem”. Według Trybunału, wada ta w pełni uzasadnia uchylenie domniemania konstytucyjności kontrolowanego przepisu, ponieważ w sferze prawa daninowego nie można domniemywać istnienia obciążeń. Pomimo zasady powszechności opodatkowania, mającej swe źródło w art. 84 Konstytucji, zakazane jest rozszerzające interpretowanie przepisów nakładających obowiązek płacenia danin publicznych.

2.3. Wyrok wywołuje skutki prawne z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia orzeczenia, tj. z dniem 19 czerwca 2011 r.

3. Cele i zakres projektowanej ustawy

Mając na uwadze konieczność wykonania orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, kierując się brzmieniem sentencji wyroku oraz motywami jego uzasadnienia, proponuje się, aby nowelizacja ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych polegała po pierwsze: na zmianie brzmienia art. 15 ust. 1, a więc na wprowadzeniu czytelnej regulacji co do zakresu przedmiotowego opłaty targowej, oraz na dodaniu w wymienionym art. 15 kolejnego ustępu wskazującego kryteria, w oparciu o które rady gmin będą mogły różnicować stawki opłaty targowej w uchwałach podejmowanych zgodnie z art. 19 pkt 1 lit a ustawy. Po drugie, projektowana ustawa zakłada uchylenie przepisów art. 15 ust. 3 i art. 16 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Warto w tym miejscu podkreślić, iż rozstrzygając o dalszym obowiązywaniu art. 15 ust. 2a, a tym samym pozostawiając ustawodawcy czas na naprawienie systemu prawnego, Trybunał zasugerował potrzebę dostosowania opłaty targowej do dokonującej się ewolucji stosunków ekonomicznych. Stąd też propozycja nowelizacji ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie ogranicza się tylko do nowego uregulowania materii objętej zakwestionowanym przepisem, ale zmierza w szczególności do jasnego określenia zakresu przedmiotowego opłaty targowej, co przyczyni się z kolei do wyeliminowania wątpliwości pojawiających się na gruncie obecnie obowiązującego art. 15 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2a ustawy.

Zatem, inaczej niż to było dotychczas ustawa o podatkach i opłatach lokalnych ma precyzować, iż opłacie targowej podlega jedynie sprzedaż dokonywana w miejscach wyraźnie wskazanych w uchwale rady gminy – chodzi o określenie z góry terenów położonych na obszarze danej gminy, w przypadku których podjęcie aktywności polegającej na zawieraniu transakcji sprzedaży wiązać się będzie z obowiązkiem świadczenia na rzecz tejże gminy. Opisywane uściślenie powinno być wystarczająco klarowne z punktu widzenia adresatów normy, którzy zyskają dzięki niemu pewność co do konieczności uiszczenia opłaty targowej lub braku takiego obowiązku, a ponadto winno także sprzyjać uporządkowaniu przestrzeni publicznej wobec spodziewanego wzrostu zainteresowania gmin kwestią lokalizacji targowisk. Jednocześnie regulacja ta nie będzie wywoływała takich kontrowersji jak te, które towarzyszą aktualnemu rozwiązaniu umożliwiającemu pobór opłaty targowej – co do zasady – wszędzie, gdzie prowadzi się handel, tzn. bez względu na to, czy w świetle innych przepisów sprzedaż jest tam dozwolona. Skądinąd podobne zastrzeżenia zgłaszane były w stosunku do wcześniej obowiązującego uregulowania, które co prawda odwoływało się do form, w jakich dokonywano sprzedaży, ale czyniło to tylko przykładowo (por. art. 15 ust. 2 ustawy, w brzmieniu sprzed

nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 30 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw – Dz. U. Nr 200, poz. 1683). Dlatego posłużenie się tego typu egzemplifikacją dla zdefiniowania pojęcia targowiska i w konsekwencji dla ustalenia zakresu przedmiotowego opłaty targowej nie byłoby celowe.

Zasadne jest natomiast utrzymanie wyłączenia dotyczącego sprzedaży dokonywanej w budynkach lub w ich częściach, czyli w sklepach, a także w galeriach, centrach handlowych itp. (art. 15 ust. 2a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych). Odpowiada to bowiem w pełni istocie opłaty targowej (zwłaszcza zaś znaczeniu, jakie nadaje się jej intuicyjnie) i nie będzie rodzić problemów interpretacyjnych z uwagi na wyraźne zdefiniowanie pojęcia budynku w art. 1a ust. 1 pkt 1 ustawy. Rezygnując przy tym ze zwrotu zakładającego obłożenie opłatą targową sprzedaży dokonywanej na „targowiskach pod dachem” oraz w „halach używanych do targów, aukcji i wystaw”, projekt czyni zadość wskazaniom Trybunału Konstytucyjnego.

Dla spójnego ukształtowania opłaty targowej pożądane jest również uchylenie art. 15 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Przepis ten stanowi bowiem, że przedmiotową opłatę pobiera się niezależnie od innych należności związanych z korzystaniem z urządzeń targowych oraz ze świadczeniem pewnych usług przez prowadzącego targowisko. W istocie analizowane postanowienie (mimo użytego w nim sformułowania „należności przewidziane w odrębnych przepisach”) odnosi się do opłat określonych w umowach cywilnoprawnych, które pozostawione są swobodzie zobowiązaniowej stron. Wobec tego ustawa regulująca problem danin ponoszonych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego nie musi zajmować się tą kwestią.

Dodanie kolejnego ustępu w art. 15 ma zapobiec powstawaniu wątpliwości odnośnie do przysługiwania radom gmin uprawnienia polegającego na różnicowaniu stawek opłaty targowej. Jakkolwiek kwestia ta została pozytywnie rozstrzygnięta w orzecznictwie sądów administracyjnych (w tym w wypowiedziach Naczelnego Sądu Administracyjnego – wyrok z dnia 28 listopada 1997 r., sygn. akt III SA 733/97), to nie da się wykluczyć sporów na tle uchwał wprowadzających kilka różnych stawek, w zależności chociażby od asortymentu towarów czy umiejscowienia stoiska w określonej strefie na terenie targowiska. Wypada więc tę sprawę wyraźnie uregulować na poziomie ustawowym. Niemniej aby zbytnio nie krępować rad gmin w tym aspekcie, a nade wszystko aby nie tworzyć przeszkód dla dopasowywania stawek opłaty targowej do warunków społeczno-gospodarczych występujących na obszarze poszczególnych jednostek, proponuje się wymienienie jedynie kilku najistotniejszych kryteriów (zwrot „w szczególności”, którym posługuje się dodawany przepis ustępu 4, umożliwi zatem

radom gmin uwzględnianie także innych przesłanek uzasadniających zróżnicowanie stawek opłaty targowej).

Nowością w porównaniu z obecnie obowiązującym stanem prawnym będzie również „rozdzielenie” opłaty targowej i podatku od nieruchomości. Zabieg ten, sprowadzający się do uchylecia art. 16 ustawy, ma na celu zarówno usankcjonowanie tego, że przedmioty tych danin nie są tożsame, jak i usunięcie źródła równie licznych kontrowersji, jak te pojawiające się w kontekście stosowania zaskarżonego przepisu art. 15 ust. 2a. Proponowane rozwiązanie realizować będzie ponadto zasadę równości poręczoną na mocy art. 32 Konstytucji, gdyż pozwoli na jednakowe traktowanie wszystkich podmiotów dokonujących sprzedaży, z którą powiązany jest obowiązek uiszczenia opłaty targowej.

W art. 2 projektu określono maksymalny termin obowiązywania uchwał podjętych przez rady gminy na podstawie dotychczasowych regulacji. Wyznaczenie tu granicznej daty 31 maja 2011 r. pozostawi gminom odpowiednio długi czas na zapoznanie się ze zmienionymi przepisami i umożliwi właściwym organom dokonanie rewizji uchwalonych już aktów pod kątem nowych rozwiązań (w tym szczególnie art. 15 ust. 1 i 4). Projektowana nowelizacja nie powinna więc zaskoczyć gmin ani też być dla nich w jakikolwiek sposób uciążliwa.

4. Konsultacje

Projekt ustawy został przesłany do zaopiniowania Ministrowi Spraw Zagranicznych, Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministrowi Finansów, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Związkowi Miast Polskich, Unii Metropolii Polskich, Unii Miasteczek Polskich, Związkowi Gmin Wiejskich RP, Ogólnopolskiemu Stowarzyszeniu Kupców i Drobnej Wytwórczości, Stowarzyszeniu Kupców Targowiskowych oraz Business Center Club.

Swoje stanowiska przedstawili Minister Spraw Zagranicznych, Minister Finansów, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ogólnopolskie Stowarzyszenie Kupców i Drobnej Wytwórczości. W trakcie prac nad projektem uwzględnione zostały w całości uwagi Ministra Finansów, jak również postulaty Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

5. Skutki finansowe wykonania projektowanej ustawy

Ustawa nie powoduje skutków finansowych dla budżetu państwa.

6. Oświadczenie o zgodności z prawem Unii Europejskiej

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej



Ministerstwo Spraw Zagranicznych

Warszawa, 4 czerwca 2010 r.

DPUE - 920 - 560 - 10/akr/ 2

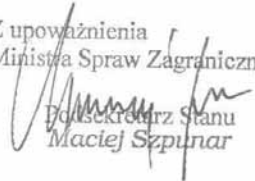
dot.: BPS/KU-034/309/834/2010 z 27.05.2010 r.

**Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Przewodniczący,

w związku z przedłożonym projektem ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (druk senacki nr 834 S) pozwalam sobie poinformować, iż materia regulowana przez projekt ustawy nie jest objęta prawem Unii Europejskiej.

Z poważaniem,

Z upoważnienia
Ministra Spraw Zagranicznych

Podsekretarz Stanu
Maciej Szpunar