

Wydział Podatków i Opłat– PD  
Grzegorz Kasprzak, tel. 9273

Data wpływu projektu:

KANCELARIA RADY MIASTA  
I DZIELNICE KRAKOWA  
SECRETARIAT  
wpłynęło dnia: 04 LIP. 2018  
Nr .....  
Podpis .....

**OPINIA NR 51/2018**  
**PREZYDENTA MIASTA KRAKOWA**  
**Z DNIA 4 lipca 2018.**

**w sprawie projektu uchwały grupy mieszkańców Miasta w sprawie zniesienia opłaty targowej – druk 2917.**

Na podstawie § 31 ust. 1 Statutu Miasta Krakowa stanowiącego załącznik do uchwały Nr XLVIII/435/96 Rady Miasta Krakowa z dnia 24 kwietnia 1996 r. (tekst jednolity z 2014 r. Dz. Urz. Województwa Małopolskiego poz. 6525) postanawia się, co następuje:

Przedstawia się poniżej stanowisko dotyczące projektu uchwały grupy mieszkańców Miasta w sprawie zniesienia opłaty targowej wg druku 2917.

Przede wszystkim należy wskazać, że propozycja zawarta w tym projekcie była już w przeszłości przedmiotem rozważań merytorycznych służb Urzędu Miasta Krakowa.

Dochody z opłaty targowej zostały ujęte w budżecie Miasta Kraków na rok 2018 i w konsekwencji, dochody z tego źródła zostały uwzględnione po stronie wydatkowej budżetu. Rezygnacja z poboru opłaty targowej w trakcie roku podatkowego spowoduje konieczność korekty wydatków, wymuszającej obniżenie środków na zaplanowane wcześniej inne zadanie lub całkowitą rezygnację z tego zadania.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1785 z późn. zm.) rada gminy może wprowadzić opłatę targową. Normatywna fakultatywność poboru pojawiła się wraz z nowelizacją ustawy o podatkach i opłatach lokalnych dopiero od 1 stycznia 2016 r. (wprowadzona ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw Dz. U. z 2015 r. poz. 1045), natomiast przed tą datą obowiązek jej poboru istniał w każdej gminie. W uzasadnieniu do nowelizacji wskazano, że „w niektórych gminach opłaty te mają marginalne znaczenie, mimo to gminy są zobowiązane do ich poboru, co często generuje koszty”.

W przypadku Gminy Miejskiej Kraków dochody z opłaty targowej kształtują się następująco:

- 2015 r. – 3 006 742,45 zł
- 2016 r. – 2 887 214,56 zł
- 2017 r. – 2 723 636,33 zł
- I kwartał 2018 r. – 553 455,21 zł (plan na 2018: 2 700 000 zł).

Na koszty poboru opłaty targowej składają się głównie koszty pracownicze, które wynoszą ok. 160 000 zł rocznie (2 etaty) oraz koszty inkasa, tj. 447 000 zł, wg danych za 2017 r. (inkasentami czyli podmiotem zobowiązanym do pobrania i wpłacenia do Gminy opłaty targowej są przede wszystkim drobni przedsiębiorcy zarządzający targowiskami), a także koszty druku kwitów opłaty, tj. 10 000 zł. Łącznie koszty poboru opłaty targowej wynoszą około 617 000 zł rocznie.

W okresie od 1 stycznia 2016 r. do końca pierwszego kwartału 2018 r. wydano 636 decyzji określających wysokość opłaty (w stosunku do osób, które uchylały się od obowiązku jej uiszczenia).

Ponadto, w tym samym okresie wydano 177 decyzji w sprawach dotyczących wniosków o udzielenie ulgi w spłacie zaległości z tytułu opłaty targowej (100 pozytywnych – umorzenie, umorzenie częściowe, rozłożenie na raty i 77 negatywnych).

Analizując wpływ rezygnacji z poboru opłaty targowej na wskazane w uzasadnieniu projektu uchwały ewentualne efekty finansowe w postaci większych dochodów z innych podatków, warto wskazać, że znakomita większość pobieranych opłat dotyczy sprzedaży na stanowiskach nie przekraczających 3 m<sup>2</sup>. Zatem opłaty w takich przypadkach dotyczą nie przedsiębiorców, a drobnych producentów spoza Krakowa.

Przedsiębiorcy z reguły mają dużo większe stanowiska sprzedaży, często zakwalifikowane już jako budynki lub budowle, zatem zgodnie z art. 16 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych uiszczają podatek od nieruchomości i są zwolnieni z opłaty targowej.

Przyjmując, że efekty rezygnacji z poboru opłaty targowej skierowane mają być do rolników i drobnych producentów (także spoza Krakowa), to zgodnie z danymi z Wydziału Spraw Administracyjnych, dotyczyłyby one (są to orientacyjne dane dotyczące tylko wskazanych placów targowych):

- 20-30 rolników na Starym Kleparzu,
- 4 rolników i 6 osób niebędących rolnikami, ale sprzedających warzywa i owoce na Nowym Kleparzu,
- 10 rolników i 4 osoby niebędących rolnikami, ale sprzedających warzywa i owoce na targowisku „Złoty Wiek”,
- 5 rolników na targowisku przy ul. Bulwarowej,
- 40 rolników i osób niebędących rolnikami, ale sprzedających warzywa i owoce na targowisku „Unitarg” (obok Hali Targowej).

Opłata targowa wynosi 1 zł za każdy zajęty m<sup>2</sup> powierzchni, a z informacji uzyskanych od dzierżawców ww. placów targowych wynika, że mała jest liczba rolników prowadzących sprzedaż każdego dnia. Rolnik lub drobny producent sprzedający warzywa i owoce na stanowisku zajmującym 3 m<sup>2</sup> jest zobowiązany do zapłaty 3 zł dziennie a więc w praktyce ok. 50 zł miesięcznie (przy założeniu, że prowadzi sprzedaż przez 4 dni w tygodniu). Zatem uchylene uchwały w sprawie opłaty targowej nie będzie stanowić realnego wsparcia dla osób obowiązanych do jej ponoszenia.

Dodatkowo, należy także wskazać, że przyjęcie uchwały nie zmieni faktu, że handlujący na targowiskach będą musieli w dalszym ciągu uiszczać opłatę eksploatacyjną na rzecz zarządcy targowiska. Opłata eksploatacyjna pobierana przez podmioty zarządzające targowiskami jest z reguły wyższa niż opłata targowa np. na placu „UNITARG” (przy Hali Targowej) opłata eksploatacyjna wynosi 6 zł za m<sup>2</sup> zajętej powierzchni, a na placu „KH Rybitwy” – 19 zł za m<sup>2</sup> zajętej powierzchni (w obu przypadkach dotyczy sprzedaży owoców i warzyw).

Realnym instrumentem wsparcia działalności prowadzonej na targowiskach jest polityka czynszowa, tj. utrzymywanie od wielu lat czynszu dzierżawnego dla miejskich targowisk na właściwie niezmiennym poziomie. W latach 2000 - 2010 stawki czynszu za dzierżawę miejskich targowisk były zamrożone, a od roku 2011 stawki te waloryzowane są wyłącznie o wskaźnik inflacji (obowiązująca uchwała nr LXII/1347/17 Rady Miasta Krakowa z dnia 11 stycznia 2017 r. w sprawie przyjęcia Krakowskiego Programu Wspierania

Przedsiębiorczości i Rozwoju Gospodarczego Miasta 2016 – 2020 przewiduje realizację takiego wsparcia do roku 2020).

Nie bez znaczenia są także „pozafiskalne” kwestie dotyczące opłaty targowej. Opłata targowa w swej istocie stanowi także dodatkowe narzędzie kształtowania ładu i estetyki w Krakowie. Konieczność jej uiszczenia nawet za prowadzenie sprzedaży w miejscach niewyznaczonych, łącznie z innymi czynnikami takimi jak wprowadzenie przepisów o parku kulturowym, egzekwowaniem przepisów przez straż miejską, buduje właściwą świadomość oraz odpowiedzialność przedsiębiorców. Osoby, które np. zamierzają prowadzić sprzedaż w miejscach do tego niewyznaczonych (np. okolice dworca głównego, Hali Targowej, Rynku Głównego, Plant itp.) muszą mieć świadomość istniejących uwarunkowań i obowiązków mających na celu zapewnienie odpowiedniego ładu, komfortu oraz bezpieczeństwa w Krakowie. Opłata targowa ustalana w związku z handlem w miejscach niewyznaczonych wynosi przy tym 500 zł za dzień, a przez to może stanowić dodatkowy mechanizm eliminacji handlu okrężnego „na dziko”.

Przedstawiając powyższe stanowisko chcę podkreślić, że dokonując rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy należy wziąć pod uwagę nie tylko główną tezę meritum tego projektu ale również poboczne jego aspekty, które w sposób komplementarny pokazują rolę, funkcje oraz zasadność funkcjonowania takiej daniny.

W ramach niniejszego stanowiska niezbędne jest również zwrócenie uwagi na sferę niezgodności zapisów przedmiotowego projektu z obowiązującymi przepisami branżowymi oraz przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” co w przypadku przyjęcia uchwały w takim kształcie, spowoduje ryzyko stwierdzenia jej nieważności przez organy nadzoru. Należy wskazać na następujące kwestie:

1. z punktu widzenia poprawnej legislacji przepis § 1 ust. 1 projektu należy ocenić jako niemający oparcia w obowiązujących normach prawnych. W ustawie o podatkach i opłatach lokalnych brak jest kompetencji dla organu uchwałodawczego do „zniesienia” jakiegokolwiek opłaty. Zakres uchwały wykracza zatem poza normę kompetencyjną zawartą w tej ustawie. Natomiast wskazany przepis narusza zasady poprawnej legislacji w szczególności § 134 w związku z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j.: Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Poprawnie sformułowana uchwała powinna ograniczyć się w § 1 jedynie do ustępu 2 projektu;
2. w § 1 ust. 2 projektu powołano się na obowiązującą uchwałę w sprawie opłaty targowej jednak nie podano adresu jej publikacji;
3. w podstawie prawnej przywołuje się ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wskazując pierwotny publikator. Ustawa ma tekst jednolity dlatego jako publikator należy wskazać „tekst jednolity: Dz. U. z 2018 r. poz. 994 i 1000”;
4. w podstawie prawnej wskazano przepis art. 18 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym „Do wyłącznej właściwości rady gminy należy: (...) uchwalanie budżetu gminy, rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium z tego tytułu”.

Projekt nie dotyczy żadnych z tych spraw, zatem jego przyjęcie w oparciu o wskazany przepis będzie oznaczało, że de facto podjęto uchwałę bez podstawy prawnej i podlega ona stwierdzeniu nieważności;

5. w podstawie prawnej powołuje się ustawę z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych wskazując pierwotny publikator. Ustawa ma tekst jednolity dlatego jako publikator należy wskazać „tekst jednolity: Dz. U. z 2017 r. poz. 1785, 2141, 2372, 2432, oraz z 2018 r. poz. 650);
6. w podstawie prawnej wskazano przepis art. 15 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Artykuł 15 tej ustawy zawiera łącznie pięć ustępów, z których jeden utracił moc, a trzy nie stanowią żadnej kompetencji do podjęcia przez gminę uchwały (są przepisami merytorycznymi);
7. w podstawie prawnej wskazano przepis art. 19 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Artykuł ten zawiera szereg jednostek redakcyjnych jednak w projekcie nie wskazano żadnego konkretnego przepisu. Niemniej jednak dokładna analiza jego treści prowadzi do wniosku, że żaden z nich nie daje kompetencji do uchylenia uchwały zatem jego powołanie jest nieprawidłowe.

PREZIDENT MIASTA KRAKOWA

*Jacek Majchrowski*