

Andrzej Zieliński

Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu z dnia 25 marca 1993 r. (SA-P 207)

Palestra 37/9-10(429-430), 148-150

1993

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

■ **Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu z dnia 25 marca 1993 r.**

(SA-P 207/93)*

Tezy glosowanego orzeczenia brzmią: 1. „Brak powszechnego dostępu do miejsca i budowli przeznaczonych do handlu z ręki, koszów, stoisk, wozów konnych, przyczep, pojazdów samochodowych itp. każdej osoby fizycznej, osoby prawnej oraz jednostki organizacyjnej nie mającej osobowości prawnej, bez względu na to, czy prowadzi działalność gospodarczą, czy też nie ma żadnych prawem określonych uprawnień, powoduje, że te miejsca i budowle nie spełniają funkcji targowiska w rozumieniu art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. nr 9, poz. 31).

Swobodę dostępu do targowiska mogą jedynie ograniczać jego pojemność, godziny otwarcia i inne postanowienia zawarte w regulaminie targowiska.

2. Jeżeli w wyniku ustaleń okaże się, że w obiekcie, w którym prowadzi działalność handlową skarżąca, inne osoby nie mogą prowadzić sprzedaży ze względu na treść umów cywilnoprawnych zawartych między właścicielem obiektu a sprzedającymi, wówczas nie można tego obiektu uznawać za targowisko i pobierać opłatę targową. Jeżeli bowiem właściciel wynajął cały obiekt sprzedawcom, to brak jest przesłanki swobodnego dostępu sprzedawców do miejsca sprzedaży”. Powyższy wyrok został wydany w składzie: s. NSA Janusz Ruszyński (spr), Wojciech Smoczyk i Jerzy Małcki.

1. Orzeczenie powyższe zapadło na tle następującego stanu faktycznego: Skarżąca, Bożena K., prowadzi handel w hali położonej w L., w której właściciel udostępnia stoiska do handlu niezależnym kupcom. Wójt Gminy Dobra Sz. decyzją z dnia 5.09.1992 r. ustalił dla Bożeny K. opłatę targową w związku z prowadzeniem handlu na stoisku. Organ II Instancji uznał, że stoisko prowadzone przez skarżącą jest targowiskiem w rozumieniu art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Targowiskiem wg kolegium odwoławczego w Sz. są nie tylko wszelkie miejsca i budowle (hale targowe, bazyry) przeznaczone do sprzedaży ze stoisk, wozów, koszów itp. ale również sam teren przeznaczony na działalność

* wyrok niepublikowany

targową, jak i obiekty budowlane (hale targowe) wybudowane lub dostosowane do takiej działalności. Zdaniem kolegium odwoławczego w Sz. obowiązek opłaty targowej powstaje, gdy dotyczy wszelkich miejsc i budowli, na których handlujący nie płaci podatku od nieruchomości.

2. Naczelnny Sąd Administracyjny, rozpatrując skargę Bożeny K., uchylił zaskarżoną decyzję i zajął stanowisko, jak w podanych wyżej tezach.

3. Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego jest słuszne i zasługuje na pełną aprobatę. Podkreślić przy tym wypada wyjątkową precyzyjność rozumowania prawniczego zawartą w wywodach prawnych NSA, a przedstawionych w uzasadnieniu głosowanego wyroku oraz logiczną trafność wyprowadzonych z tego rozumowania wniosków. Za szczególne osiągnięcie uznać należy dokonanie wykładni przepisu art. 15 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, tzn. wyjaśnienie pojęcia targowiska.

Definicję targowiska zawiera przepis art. 1 ust. 1 dekretu z dnia 2.08.1951 r. o targach i targowiskach (Dz. U. nr 41, poz. 312; zm. Dz. U. z 1990 r., nr 34, poz. 198 (art. 16)), który brzmi:

„Targowiskami w rozumieniu niniejszego dekretu są wszelkie miejsca i budowle (hale targowe, bazy) przeznaczone do handlu ze stoisk, wozów, koszów itp.”.

Dekretu tego z mocy wyraźnego wyłączenia zawartego w art. 1 ust. 2 nie stosowało się do targowisk zwierzęcych przewidzianych w ustawie z dnia 10.02.1949 r. o obrocie zwierzętami gospodarskimi i produktami uboju oraz o ich przetwórstwie (Dz. U. RP nr 21, poz. 135, z późn. zm.). Ta ostatnia ustawa została jednak uchylona przepisem art. 53 pkt 8 ustawy z dnia 23.12.1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. nr 41 poz. 324 z późn. zm.). Ustawa ta weszła w życie z dniem 1.01.1989 r. (art. 54), co oznacza, iż od tego dnia ustawowa definicja targowiska określona w art. 1 ust. 1 dekretu o targach i targowiskach dotyczy w s z y s t k i c h targowisk.

Tymczasem w art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 12.01.1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. nr 9, poz. 31 z późn. zm.) **za targowiska uznaje się „wszelkie miejsca, w których jest prowadzony handel z ręki, koszów, stoisk, wozów konnych, przyczep, pojazdów samochodowych itp., a także sprzedaż zwierząt, środków transportowych i części do środków transportowych”.** Nietrudno dostrzec, że ta ostatnia definicja targowiska jest znacznie w swoim zakresie przedmiotowym szersza od definicji zawartej w dekrete o targach i targowiskach.

Taka niespójność norm definiujących to samo pojęcie jest przejawem niechlujstwa ustawowego, niezgodnego z zasadą państwa prawnego, wyrażoną w art. 1 Konstytucji RP. Akt prawny, regulują-

cy kompleksowo problematykę targów i targowisk, jest tym aktem, który powinien zawierać obowiązującą definicję targowisk. Definicja ta nie może ulegać preferencyjnym zmianom w innych aktach normatywnych, gdyż występują wówczas niezgodności prakseologiczne, które prowadzą do bałaganu legislacyjnego.

Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych nie powinna – wobec obowiązywania dotychczas dekretu o targach i targowiskach – w ogóle definiować pojęcia targowiska, gdyż taka definicja została już sformułowana w obowiązującym, specjalistycznym akcie prawnym. Jeśli nie odpowiadała ona bieżącej polityce fiskalnej to należało znowelizować art. 1 ust. 1 dekretu o targach i targowiskach przy okazji nowelizacji dokonanej w art. 16 ustawy z dnia 17.05.1990 r. (Dz. U. nr 34, poz. 198) lub później – zgodnie z regułami egzekuty, tj. regułami opracowywania aktów prawnych.

Naczelny Sąd Administracyjny, jak się wydaje, ze względów pragmatycznych, przyjął jako wiążącą definicję zawartą w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. Zastosowanie przez NSA reguły kolizyjnej *lex posterior derogat priori*, pomimo zgłoszonych powyżej zastrzeżeń, wydaje się trafne zarówno ze względu celowościowych, jak i pragmatycznych. NSA trafnie położył nacisk na konieczność powszechnej dostępności przez osoby sprzedające do miejsca i budowli przeznaczonych do handlu, jako warunku *sine qua non* uznania ich za targowiska, uznając, że oznacza ona sprzedaż przez każdego, kto ma do zaoferowania klientowi wystawiony przez siebie towar. Formy handlu przewidziane w art. 15 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (z ręki, z koszów, ze stoisk itp.) określają jednoznacznie, że chodzi o handel w miejscu ogólnie dostępnym, bez żadnej reglamentacji. Odmienne stanowisko prowadziłoby do sytuacji absurdalnych, w których np. hotel „Marriott” w Warszawie można by uznać za targowisko, skoro prowadzi się tam m.in. sprzedaż ze stoisk.

Głosowane orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, warte jest pilnego opublikowania ze względu na jego powszechne znaczenie w obrocie gospodarczym. Prawidłowa i wszechstronna wykładnia pojęcia „targowiska”, dokonana przez NSA, będzie stanowić nie dającą się przecenić wskazówkę interpretacyjną, zarówno dla organów stosujących ustawę o podatkach i opłatach lokalnych, jak i dla orzecznictwa sądowego.

Andrzej Zieliński