

Andrzej Zieliński

Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1993 r. (III ARN 68)

Palestra 38/9-10(441-442), 218-223

1994

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 Sądu Najwyższego z dnia 18 listopada 1993 r.

(III ARN 68/93)*

Teza glosowanego wyroku brzmi: Sąd Najwyższy podzielił wywody rewizji nadzwyczajnej, że targowiskiem jest „wszelkie miejsce”, w którym prowadzony jest handel i odnosi się to zarówno do targowisk, których lokalizację ustaliła gmina w oparciu o przepisy nadal obowiązującego dekretu z dnia 2 sierpnia 1951 r., jak również do każdego innego miejsca, a więc również hali targowej, usytuowanej na gruncie nie będącym mieniem komunalnym.

1. Stan sprawy, na tle której zapadło glosowane orzeczenie przedstawia się następująco:

Wójt Gminy D. w stosownych decyzjach wymierzył Bożenie K. opłatę targową w związku z prowadzeniem handlu na stoiskach nr 1, 31 i 24 w obiekcie handlowym w L. Kolegium Odwoławcze przy Sejmiku Samorządowym Województwa S. decyzją z dnia 18 XI 1992 r. utrzymało tę decyzję w mocy. Naczelny Sąd Administracyjny – Ośrodek Zamiejscowy w P., wyrokiem z dnia 25 III 1993 r. uchylił decyzję Kolegium Odwoławczego, stwierdzając, że opłatę targową – w myśl art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 12 I 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (DzU nr. 9, poz. 31 z późn. zm.) – pobiera się m.in. od osób fizycznych, które dokonują sprzedaży na targowiskach. Treść tego przepisu wskazuje, że każda osoba fizyczna, bez względu na to, czy prowadzi działalność gospodarczą np. z zakresu handlu albo też w innym zakresie, czy też nie ma żadnych prawem określonych uprawnień do prowadzenia działalności, lecz dokonuje sprzedaży na targowisku, jest obowiązana do uiszczania opłaty targowej.

Według stanowiska NSA oznacza to, że sprzedający muszą mieć swobodny dostęp do miejsc sprzedaży, który nie może być ograniczony zawartymi między właścicielem budowli (hali targowej, bazaru) i miejsca sprzedaży umowami cywilno-prawnymi (najmu, dzierżawy). Zdaniem NSA brak powszechnego dostępu do miejsca i budowli przeznaczonych do handlu z ręki, kosztów, stoisk itp. każdej osoby fizycznej, osoby prawnej oraz jednostki organizacyjnej nie posiadającej osobowości prawnej powodują, że te miejsca i budowle nie spełniają

* Wyrok nie publikowany

funkcji targowiska w rozumieniu art. 15 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, albowiem swobodę dostępu do targowiska mogą jedynie ograniczać jego pojemność, godziny otwarcia i inne postanowienia zawarte w regulaminie targowiska.

Zatem kryterium powszechnej dostępności ma kluczowe znaczenie dla zakwalifikowania danego miejsca do targowiska i w konsekwencji do pobierania opłaty targowej.

Ten wyrok NSA został zaskarżony rewizją nadzwyczajną przez Ministra Sprawiedliwości. Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu – Ośrodkowi Zamiejscowemu w P. do ponownego rozpoznania.

Zdaniem Sądu Najwyższego definicja targowiska zawarta w art. 1 ust. 1 dekretu z dnia 2 VIII 1951 r. o targach i targowiskach (DzU nr 41, poz. 312) określa jako targowiska „wszelkie miejsca i budowle (hale targowe, bazy) przeznaczone do handlu ze stoisk, wozów, koszów itp.”. Jest to zatem definicja ustalająca szerokie rozumienie targowiska jako terenu bądź też obiektu budowlanego, wzniesionego lub dostosowanego do działalności handlowej. Definicję targowiska rozszerzył jeszcze art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 12 I 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (DzU nr 9, poz. 31 z późn. zm.) określając nimi „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”. Według Sądu Najwyższego wskazane w obu wymienionych wyżej aktach prawnych formy sprzedaży mają charakter przykładowy, a nie wyczerpujący, jak to przyjął Naczelny Sąd Administracyjny.

W glosowanym wyroku podzielono pogląd rewizji nadzwyczajnej, że dokonana przez NSA interpretacja pojęcia „targowisko” w świetle unormowań prawa nie znajduje odpowiedniego uzasadnienia. Uznano, że NSA wprowadzając bez podstawy ustawowej określoną w wyroku zasadę „powszechnej dostępności” do targowiska, wyłącza w ten sposób władztwo gminy w zakresie miejsc sprzedaży o znamionach targowisk, zlokalizowanych, organizowanych i prowadzonych na nieruchomościach nie stanowiących własności gminy.

W konsekwencji Sąd Najwyższy uznał, że zaskarżony wyrok NSA rażąco narusza art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 12 I 1991 r. przez przyjęcie wykładni zwężającej pojęcie „targowiska” do takich miejsc sprzedaży, do których wszyscy mają swobodny dostęp.

2. Stanowisko Sądu Najwyższego nie może zasługiwać na aprobacie, bowiem gloryfikuje ono niedopuszczalną w postępowaniu podatkowym zasadę wykładni rozszerzającej w myśl paremii *in dubio pro fisco*.

Podstawowym zagadnieniem dla prawidłowego rozstrzygnięcia omawianego problemu jest ustalenie prawidłowego pojęcia targowiska. Definicję targowiska zawiera przepis art. 1 ust. 1 dekretu z dnia 2 VIII 1951 r. o targach i targowiskach (DzU nr 41, poz. 312, zm. DzU z 1990 r., nr 34, poz. 198, art. 16), który brzmi „Targowiskami w rozumieniu niniejszego dekretu są **wszelkie miejsca i budowle** (hale targowe, bazyry) **przeznaczone** do handlu ze stoisk, wozów, koszów, itp.”.

Przepisów tego dekretu z mocy wyraźnego wyłączenia zawartego w art. 1 ust. 2 nie stosowało się do targowisk zwierzęcych określonych w ustawie z dnia 10 II 1949 r. o obrocie zwierzętami gospodarskimi i produktami uboju oraz o ich przetwórstwie (DzU RP nr 21, poz. 135 z późn. zm.). Jednak ta ostatnia ustawa została uchylona przepisem art. 53 pkt 8 ustawy z dnia 23.12.1988 r. o działalności gospodarczej (DzU nr 41, poz. 324 z późn. zm.). Ustawa owa weszła w życie z dniem 1 I 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.

Problem tkwi jednak w tym, że art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 12 I 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (DzU nr 9, poz. 31 z późn. zm.) za targowiska uznaje „**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”.

Już *prima facie* widać, że ta ostatnia definicja zawiera zakres przedmiotowo szerszy od definicji targowiska zawartej w dekrecie o targach i targowiskach. Pomijając już niechlujstwo ustawowe polegające na niespójności norm definiujących to samo pojęcie targowiska, zauważyć należy, iż pomiędzy pojęciem „p r z e z n a c z o n e” a pojęciem „w s z e l k i e m i e j s c a” istnieje zasadnicza różnica interpretacyjna. W myśl art. 3 dekretu targi wolno organizować **tylko** na targowiskach urządzanych i prowadzonych w sposób określony w niniejszym dekrecie. Każde targowisko winno posiadać regulamin targowiska (art. 9, 10 i 11 dekretu), a jego naruszenie może pociągać za sobą sankcję kary aresztu do trzech miesięcy lub grzywny albo obu tych kar łącznie, orzekanych w trybie karno-administracyjnym. Regulamin taki wydaje gmina i ona też wyznacza lokalizację targowisk (art. 5 dekretu). Gmina też wydaje zezwolenia na prowadzenie targowiska przez inne podmioty gospodarcze (art. 4 ust. 2 dekretu).

Lokalizacja targowiska winna pozostawać w zgodności ze szczególnym planem miejscowym zagospodarowania przestrzennego (art. 27 ust. 1, art. 36 ust. 1, art. 37 ust. 1 pkt 3, art. 42 ust. 2, art. 43 i in. ustawy z dnia 12 VII 1984 r. o planowaniu przestrzennym – DzU nr 35, poz. 185). Powyższe stwierdzenie wydaje się niezbędne dla podkreślenia, iż

za targowiska uważać można tylko takie miejsca, które spełniają łącznie wszystkie ustawowo wymagane warunki, a więc: prowadzone są w sposób określony w dekreście o targowiskach i posiadają lokalizację zgodną ze szczegółowym planem miejscowym zagospodarowania przestrzennego, a jeżeli prowadzone są przez inne podmioty gospodarcze, aniżeli gmina, posiadają zezwolenia gminy na prowadzenie targowiska.

Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych (DzU 1991, nr 9, poz. 31) jest prawem o charakterze *lex generalis*, wiąże bowiem określone skutki prawne z daną klasą faktów prawnych. Natomiast dekret o targach i targowiskach stanowi wobec tej ustawy *lex specialis*, jako wydzielający z tejże klasy faktów pewien ich rodzaj.

Dotychczas ani nauka, ani praktyka nie kwestionowały zasady: *lex specialis derogat legi generali*, tzn., iż przepisy szczególne derogują przepisy o charakterze ogólniejszym lub ogólnym, przy czym derogują je tylko w tym zakresie, w którym wprowadzają unormowania odrębne. Problem w tym, że dekret o targach i targowiskach, jako ustawa szczególna, został wydany wcześniej, aniżeli ustawa o podatkach i opłatach lokalnych (*lex generalis*). Występuje tutaj zatem kolizja między dwoma kryteriami: szczególności i chronologiczności.

W nauce przyjmuje się niekwestionowany w zasadzie pogląd, że *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*. Ergo – kolizja owa winna zostać rozstrzygnięta na rzecz kryterium szczególności, bowiem wcześniejsza ustawa szczególna deroguje moc obowiązującą późniejszych aktów ogólnych¹. Jest gorzką prawdą fakt, iż polski system podatkowy odbiega od standardów obowiązujących chociażby w europejskich demokratycznych państwach prawa. Cechuje go bowiem dominacja doraźnych, fiskalnych celów opodatkowania, która w zależności od aktualnie rządzącej ekipy politycznej różnie przedmiotowo i podmiotowo rozkłada jego ciężary.

Sytuacja ta jednak nie może prowadzić do przejawów tej dominacji w orzecznictwie sądowym, a zwłaszcza Sądu Najwyższego, który z mocy ustawy zapewnia prawidłowość i jednolitość wykładni prawa i praktyki sądowej w dziedzinach poddanych jego właściwości (art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 20 IX 1984 r. o Sądzie Najwyższym). Nie od rzeczy byłoby, aby podmioty do tego uprawnione w trybie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 29 IV 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tj. DzU 1951, nr 109, poz. 470) zwróciły się do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni pojęcia „targowisko”. Problem ten ma charakter ogólnokrajowy i dotyczy dziesiątków tysięcy obywateli.

W jednej z uchwał Trybunał Konstytucyjny słusznie stwierdził, że z zasady demokratycznego państwa prawnego wynika, iż każda regula-

cja prawna, nawet o charakterze ustawowym, dająca organowi państwowemu uprawnienia do wkraczania w sferę praw i wolności obywatelskich, musi spełniać wymóg *dostatecznej określoności*. Należy przez to rozumieć *precyzyjne* wyznaczenie dopuszczalnego zakresu ingerencji oraz tryb, w jakim podmiot ograniczony w swoich prawach i wolnościach może bronić się przed nieuzasadnionym naruszeniem jego dóbr osobistych².

Rozważania powyższe prowadzą do wniosku, iż wiążąca wszystkie organy (administracyjne i sądowe) definicja pojęcia „targowiska” znajduje swój wyraz w ustawie szczególnej, jaką jest dekret o targach i targowiskach. Konsekwencją tego stanowiska jest odmówienie mocy obowiązującej fiskalnej, nie dookreślonej definicji targowiska, zawartej w art. 15 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Takie stanowisko pozostaje również w zgodności z wykładnią systemową, albowiem w jednym systemie prawnym prawa polskiego nie powinny funkcjonować dwie różne, ustawowe definicje tego samego pojęcia. Nie można zgodzić się również z poglądem Sądu Najwyższego, według którego dokonana przez Naczelnego Sąd Administracyjny interpretacja pojęcia „targowisko”, nie znajduje w świetle unormowań prawa odpowiedniego uzasadnienia.

Zdaniem Sądu Najwyższego NSA wprowadzając bez podstawy ustawowej określoną w wyroku zasadę „powszechnej dostępności” do targowiska, wyłącza w ten sposób władztwo gminy w zakresie miejsc sprzedaży o znamionach targowisk, zlokalizowanych, organizowanych i prowadzonych na nieruchomościach nie stanowiących własności gminy.

Po pierwsze – w naszym ustawodawstwie brak jest jakichkolwiek przepisów prawnych, które przemawiałyby za wyłączeniem prawodawstwa sądowego³.

Po drugie – nie można podzielić poglądu Sądu Najwyższego, że *conditio iuris*, wyprowadzone z przepisu ustawy, nie może być ustalone w drodze wykładni. Oznaczałoby to bowiem, że sam przepis nie podlega wykładni. Tymczasem każdy przepis przy jego zastosowaniu podlega w mniejszym lub większym stopniu wykładni przez organ go stosujący, zwłaszcza wtedy, kiedy jest on sformułowany nieprecyzyjnie⁴.

Jeżeli ustawodawca, tak jak w przypadku pojęcia „targowiska” beztrąsko traktuje tworzenie precyzyjnych i jasnych konstrukcji definiowanych pojęć, to obowiązkiem organów stosujących prawo jest dokonywanie odpowiedniej wykładni tych pojęć i zakresu ich obowiązywania.

Zasady państwa prawnego odnoszą się zarówno do tworzenia prawa, jak i do jego stosowania. Granice ingerencji państwa w sferę majątkową

obywateli nie mogą być w procesie wykładni prawa oraz jego stosowania rozszerzone poza to, co bezpośrednio wynika z ustawy.

W tym aspekcie uznać należy, że zdefiniowanie pojęcia „targowiska” przez Sąd Najwyższy, na podstawie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a nie na podstawie stanowiącego *lex specialis* dekretu o targach i targowiskach, stanowi naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, określonej w art. 1 **Konstytucji RP**.

Na zakończenie zaakcentować należy pragmatyczną trafność definicji pojęcia: „targowisko”, zawartej w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy w Poznaniu, która w moim przekonaniu stanowi wartościowy dorobek polskiej myśli prawniczej.

Andrzej Zieliński

Przypisy:

¹ J. Nowacki i Z. Tabor: *Wstęp do prawodawstwa*, 1993, s. 156 i wskazana tam, w przypisie 67, literatura.

² Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 VI 1992 r. (U. 6/92), OTK, 1992 – cz. I, poz. 13, s. 205.

³ J. Nowacki i Z. Tabor, op. cit., s. 204 i wskazana tam, w przypisie 87, literatura.

⁴ Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 X 1992 (W. 10/92), OTK 1992 – cz. II, poz. 33, s. 118.