

UCHWAŁA NR XIV/168/15
RADY MIEJSKIEJ W NYSIE

z dnia 26 listopada 2015 r.

w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę
na uchwałę Nr X/118/15 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie zmiany
uchwały Nr XLIX/580/2001 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 30 listopada 2001 r. w sprawie ustalenia
wysokości stawek opłaty targowej

Na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, 1101 i 1529, z 2014 r. poz. 183 i 543 oraz z 2015 r. poz. 658, 1191, 1224, 1269 i 1311) Rada Miejska w Nysie uchwala, co następuje:

§ 1. Udzielić odpowiedzi na skargę i na uchwałę Nr X/118/15 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XLIX/580/2001 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 30 listopada 2001 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty targowej - w brzmieniu określonym w załączniku do uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Nysy.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCY
RADY

Paweł Nakonieczny

Załącznik do Uchwały Nr XIV/168/15
Rady Miejskiej w Nysie
z dnia 26 listopada 2015 r.

**Wojewódzki Sąd
Administracyjny
w Opolu
ul. Kośnego 70
45-372 Opole**
Strona skarżąca:
1

2.

3.

reprezentowani przez pełnomocnika

Strona przeciwna:
Gmina Nysa – Rada Miejska w Nysie
ul. Kolejowa 15
48-300 Nysa

Odpowiedź na skargę

**na uchwałę Nr X/118/15 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 27 sierpnia 2015 r.
w sprawie zmiany uchwały Nr XLIX/580/2001 Rady Miejskiej w Nysie
z dnia 30 listopada 2001 r. w sprawie ustalenia wysokości
stawek opłaty targowej**

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wnosi o odrzucenie skargi, względnie jej oddalenie.

Uzasadnienie

W dniu 3 listopada 2015 r. skarżący, za pośrednictwem Rady Miejskiej w Nysie, wnieśli do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu skargę (datowaną na dzień 28 października 2015 r.) na uchwałę Nr X/118/15 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XLIX/580/2001 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 30 listopada 2001 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty targowej.

Wnosząc o odrzucenie skargi strona przeciwna podnosi, iż w istocie skarga ta jest przedwczesna, albowiem zaskarżona uchwała (opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego z 2015 r. pod poz. 1922) pomimo tego, że została podjęta w dniu 27 sierpnia 2015 r., nie weszła jeszcze w życie. Określony w § 3 termin jej wejścia w życie to bowiem dzień 1 stycznia 2016 r. W tym stanie rzeczy, skoro uchwała nie wywołała jeszcze żadnych skutków prawnych, trudno przyjąć, iż wskutek jej podjęcia doszło do naruszenia interesów prawnych skarżących. Przede wszystkim jednak skargę należy uznać za bezprzedmiotową, a to ze względu na okoliczność, iż od dnia 1 stycznia 2016 r. zasadniczej zmianie ulega stanowiący podstawę jej podjęcia przepis art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 849, ze zm.), co powoduje, iż dotychczas obowiązująca w kwestii opłaty targowej uchwała Nr XLIX/580/2001 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 30 listopada 2001 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty targowej (Dz. Urz. Woj. Opol. Nr 122,

poz. 1180, ze zm.), wraz ze wszystkimi uchwałami ją zmieniającymi, w tym zaskarżoną uchwałą, tracą moc. W związku z tym, że na skutek zmiany przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, począwszy od dnia 1 stycznia 2016 r., opłata targowa przestaje być daniną obligatoryjną, a staje się opłatą uzależnioną od tego, czy dana rada wprowadzi na terenie swojej gminy taką opłatę, wymagane jest, aby Rada Miejska w Nysie podjęła nową uchwałę w tej materii. Z tego względu przygotowano już nowy projekt uchwały Rady Miejskiej w Nysie w sprawie opłat targowej i uchwała w tym zakresie zostanie w najbliższym czasie podjęta.

Wobec wskazanych wyżej okoliczności w ocenie strony przeciwnej skarga staje się bezprzedmiotowa, bowiem z dniem 1 stycznia 2016 r. przestaje istnieć przedmiot zaskarżenia, co wobec faktu, iż dopiero z tym dniem uchwała miała wejść w życie, a zatem do chwili obecnej nie wywołała żadnych skutków prawnych, uzasadnia przyjęcie, iż skarga winna zostać odrzucona na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270, ze zm.).

Wnosząc z ostrożności o oddalenie skargi strona przeciwna podnosi, iż wbrew zarzutom skargi brak jest podstaw do przyjęcia, iż zaskarżona uchwała narusza wskazane w skardze przepisy prawa.

Na wstępie podnieść należy, iż stosownie do art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515) każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. W orzecznictwie utrwalony jest pogląd, zgodnie z którym obowiązek uwzględnienia skargi wnoszonej w trybie tego przepisu powstaje wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego przez uchwałę czy zarządzenie, którego skarga dotyczy. Obowiązku takiego nie ma wówczas, gdy naruszony zostaje interes prawny lub uprawnienie skarżącego, ale dzieje się to w zgodzie z obowiązującym prawem, w granicach przysługującego gminie uprawnienia, w którego ramach rada gminy przyznaje prawa i nakłada obowiązki na określone podmioty. Oznacza to zatem, że podstawą zaskarżenia w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest niezgodność z prawem uchwały organu gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, która to niezgodność wywołuje negatywne następstwa w sferze prawnej skarżącego (zniesienie, ograniczenie, uniemożliwienie realizacji uprawnienia, naruszenie interesu prawnego).

W przedmiotowej sprawie nie sposób uznać, że uchwała Nr X/118/15 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XLIX/580/2001 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 30 listopada 2001 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty targowej narusza obowiązujące przepisy prawa, a tym samym – przy uwzględnieniu przytoczonego wyżej ujęcia naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia – nie ma podstaw do uznania, że uchwała ta narusza interes prawny skarżących. Podnieść bowiem należy, że uchwała ta została podjęta zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 849, ze zm.), czego potwierdzeniem jest fakt, iż nie została ona zakwestionowana przez organ nadzoru tj. Regionalną Izbę Obrachunkową w Opolu i ogłoszona została w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego w dniu 8 września 2015 r. pod pozycją 1922.

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów skargi strona przeciwna w pierwszej kolejności podnosi, iż zarzut naruszenia przepisów prawa procesowego tj. przepisu art. 8 ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 2 Konstytucji RP należy uznać za całkowicie chybiony, albowiem brak jest podstaw do przyjęcia, iż w procedurze uchwałodawczej organu stanowiącego gminy zastosowanie mają przepisy k.p.a. Brak jest również przepisów prawa, które w sposób jednoznaczny nakładałyby na Radę Miejską obowiązek uzasadniania podejmowanych uchwał czy wskazywania celu i motywów ich podjęcia. Skoro zatem żaden przepis prawa nie ustanawia wymogu uzasadniania uchwał dotyczących stawek podatków i opłat lokalnych, a przy tym brak jest podstaw do przyjęcia, iż przytoczenie motywów, jakimi kierował się organ podejmując daną uchwałę, może mieć walor powszechnie obowiązujący, zarzuty skarżących w tym zakresie należy uznać za bezpodstawne.

Z kolei w odniesieniu do zarzutu naruszenia prawa materialnego tj. przepisu art. 19 pkt 1 lit. a z związku z art. 20 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych strona przeciwna podnosi, iż wbrew zarzutom skargi przepisy tej ustawy nadają radzie gminy uprawnienie do różnicowania stawek opłaty

targowej na jej terenie, czego dokonała Rada Miejska w Nysie we wcześniejszych uchwałach w sprawie stawek opłaty targowej, w zaskarżonej uchwale Nr X/118/15 z dnia 27 sierpnia 2015 r. rozszerzając jedynie strefę, w której te wyższe stawki obowiązują. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przykładowo w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 28 kwietnia 2011 r. (sygn. akt. I SA/GI 1277/10; LEX nr 1128395) wskazano, iż w ujęciu art. 165 ust. 2 oraz art. 171 Konstytucji RP samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej, a ich działalność podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności. Z kolei według art. 168 Konstytucji jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Takim aktem prawnym uprawniającym jednostki samorządu terytorialnego do stanowienia prawa miejscowego w zakresie opłaty targowej jest ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. Sąd wskazał także, że gmina ma konstytucyjnie i ustawowo zagwarantowane prawo do swobodnego ustalania wysokości przedmiotowej opłaty targowej na targowiskach – w granicach przewidzianych cytowanymi przepisami ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a jedyne ograniczenie, jakie ustawodawca wprowadził, zawiera się w art. 19 ust. 1 lit. a i dotyczy narzuconego ustawą górnego limitu dziennej stawki kwotowej opłaty. Rada Miejska w Nysie w zaskarżonej uchwale nie przekroczyła tak ustalonego progu (zaskarżona uchwała w istocie w ogóle nie stanowi o kwotach i stawkach opłaty targowej, ale jedynie – co już wyżej podnoszono, zmienia w obowiązującym dotąd § 2 ust. 1 wprowadzenie do wyliczenia) i uznać tym samym należy, że nie naruszyła norm art. 19 ust. 1 lit. a ani tym bardziej art. 20 ust. 1 ustawy (w uzasadnieniu skargi nie wyjaśniono, na czym miałyby polegać naruszenie tego ostatniego przepisu, który stanowi jedynie o waloryzacji górnych stawek kwotowych m. in. opłaty targowej), pozostając w ramach ustawowego upoważnienia do stanowienia prawa lokalnego w tym zakresie. Jednocześnie zaakcentować należy, iż w ocenie Gminy Nysa brak jest potrzeby określania w uchwale górnej granicy opłaty targowej w sytuacji, gdy granica ta wynika wprost z art. 19 pkt 1 lit. a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (byłoby to zbędnym powtarzaniem przepisów ustawy). Inkasentom opłaty targowej znane są te przepisy, w związku z czym opłata nigdy nie mogłaby być pobierana w wysokości wyższej niż określony ustawowo limit i nigdy tak pobierana nie była. W związku z tym bezzasadny jest zarzut skarżących, iż rażącym naruszeniem prawa jest brak w uchwale zastrzeżenia, iż opłaty nie mogą przekroczyć stawek maksymalnych.

Strona przeciwna podnosi nadto, iż rozszerzenie w zaskarżonej uchwale strefy, w której obowiązują wyższe stawki opłaty targowej, nie stanowi w żaden sposób podnoszonego w skardze naruszenia zasady równości wobec prawa, swobody gospodarczej czy przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. W orzecznictwie sądów administracyjnych zwrócono uwagę, że przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie wprowadzają zakazu różnicowania stawek opłaty targowej w odniesieniu do różnych targowisk prowadzonych na terenie danej gminy (por. NSA w wyroku z dnia 8 lutego 2011 r. sygn. akt II GSK 232/10, Centralna Baza Orzeczeń na stronie internetowej NSA, czy też wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 marca 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 927/10). Również w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 grudnia 2008 r., sygn. akt II FSK 1233/07 zwrócono uwagę, że w ramach granic wyznaczonych przez art. 15 oraz art. 19 pkt 1 lit. a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych gminy mają swobodę ustalania obciążeń i mogą realizować własną lokalną politykę. Na uwagę zasługuje szczególnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2013 r., sygn. akt II FSK 1615/11, LEX nr 1336888, w którym wskazano, że: „*Ustalenie stawek opłaty targowej, w różnej wysokości dla różnych targowisk w obrębie gminy, mieści się w granicach ustawowego upoważnienia dla rady gminy zawartego w art. 19 ust. 1 u.p.o.l. Przepis ten nie wprowadza zakazu różnicowania stawek opłaty targowej w odniesieniu do różnych targowisk prowadzonych na terenie danej gminy. Podkreśla się, że w ramach granic wyznaczonych przez art. 15 oraz art. 19 pkt 1 lit. a u.p.o.l. gminy mają swobodę ustalania obciążeń i mogą realizować własną, lokalną politykę. Dopuszczalne jest wobec tego różnicowanie obciążeń, aby zrealizować określone cele publiczne*”.

W świetle wskazanego wyżej orzecznictwa uznać zatem należy, iż wbrew zarzutom skarżących kwestionowana uchwała nie narusza przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, tym bardziej w stopniu rażącym, jak również brak jest jakichkolwiek podstaw do twierdzenia, że przedmiotowa uchwała narusza jakiegokolwiek inne przepisy, zwłaszcza zawarte w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów czy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, które to przepisy nie były zresztą podstawą podjęcia zaskarżonej uchwały.

Podkreślić dodatkowo należy, iż dokonane w zaskarżonej uchwale rozszerzenie strefy, w której obowiązywać ma wyższa stawka opłaty targowej, nie oznacza wcale, że jest to równoznaczne z obowiązkiem „skierowania” handlujących wyłącznie na teren Targowiska Miejskiego prowadzonego przez Gminę Nysa. W istocie osoby handlujące dotąd na terenie targowiska przy ul. Raclawickiej w Nysie mogą przenieść swoją działalność ze wskazanej w § 2 uchwały strefy nie tylko na Targowisko Miejskie, ale też na jakiegokolwiek inne tereny położone poza tą strefą, na których stawki opłaty targowych nie zostały podniesione. W związku z tym bez znaczenia dla rozpatrzenia przedmiotowej skargi pozostają wszelkie uwagi na temat możliwości i zgodności z przepisami prawa lokalizowania handlu na terenie Stadionu Miejskiego w Nysie.

Na marginesie wskazać należy, iż Rada Miejska w Nysie nie pozostała bierna w rozpatrywaniu poprzedzającego skargę wezwania do usunięcia naruszenia prawa, bowiem na sesji w dniu 29 października 2015 r. podjęła stosowną uchwałę w tym zakresie (uchwała Nr XII/156/15 w sprawie rozstrzygnięcia wezwania do usunięcia naruszenia prawa uchwałą Nr X/118/15 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XLIX/580/2001 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 30 listopada 2001 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty targowej).

Przy uwzględnieniu wszystkich przytoczonych wyżej okoliczności strona przeciwna wnosi jak na wstępie.

W załączeniu:

- 1) skarga z dnia 28 października 2015 r. (wraz z kompletem załączników),
- 2) odpis odpowiedzi na skargę,
- 3) wezwanie do usunięcia naruszenia prawa z dnia 7 września 2015 r. złożone przez skarżących w dniu 9 września 2015 r.,
- 4) uchwała Nr XII/156/15 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 29 października 2015 r. w sprawie rozstrzygnięcia wezwania do usunięcia naruszenia prawa uchwałą Nr X/118/15 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XLIX/580/2001 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 30 listopada 2001 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty targowej,
- 5) uchwała Nr X/118/15 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 27 sierpnia 2015 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XLIX/580/2001 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 30 listopada 2001 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty targowej.