



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 7 kwietnia 2025 r.

Poz. 950

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR PN.III.4131.1.23.2025 WOJEWODY OPOLSKIEGO

z dnia 4 kwietnia 2025 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465, z późn. zm.) **stwierdzam nieważność uchwały nr XIII/103/2025 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 27 lutego 2025 r. w sprawie zmiany uchwały nr XL/345/09 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 27 października 2009 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Targowiska Miejskiego w Strzelcach Opolskich zmienionej uchwałami nr LXXI/567/2023 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 26 lipca 2023 r. oraz nr LXXXI/658/2024 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 29 kwietnia 2024 r. – z powodu istotnego naruszenia prawa.**

UZASADNIENIE

W dniu 27 lutego 2025 r. Rada Miejska w Strzelcach Opolskich, powołując się art. 7 ust. 1 pkt 11, art. 40 ust. 2 pkt 4 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1465, z późn. zm.; dalej: ustawa o samorządzie gminnym) podjęła uchwałę nr XIII/103/2025 w sprawie zmiany uchwały nr XL/345/09 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 27 października 2009 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Targowiska Miejskiego w Strzelcach Opolskich zmienionej uchwałami nr LXXI/567/2023 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 26 lipca 2023 r. oraz nr LXXXI/658/2024 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 29 kwietnia 2024 r. Przedmiotowa uchwała wpłynęła do organu nadzoru w dniu 5 marca 2025 r.

W toku badania legalności uchwały organ nadzoru stwierdził, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 7 ust. 1 pkt 11 oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, a także art. 19 oraz art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r., poz. 70, z późn. zm.; dalej: ustawa o podatkach i opłatach lokalnych).

W ślad za powyższym wskazać należy, że istotą dokonanej przez Radę Miejską w Strzelcach Opolskich zmiany uchwały było zmodyfikowanie treści § 4 ust. 1 załącznika do uchwały w sprawie ustalenia Regulaminu Targowiska Miejskiego w Strzelcach Opolskich, a to poprzez dodanie do obowiązującej treści następującego fragmentu: Opłata za postój samochodu, z którego nie jest prowadzona sprzedaż, który znajduje się bezpośrednio przy stanowisku handlowym zajmowanym przez handlującego na więcej niż dwóch stanowiskach handlowych wynosi 12 zł. Natomiast jeżeli samochód zajmuje więcej niż dwa stanowiska handlowe to opłata za postój samochodu będzie wynosić 12 zł za każde kolejne zajęte stanowisko handlowe.

Jak wynika z uzasadnienia do uchwały, została ona przygotowana w wyniku notyfikacji przez handlowców prowadzących sprzedaż na Targowisku Miejskim w Strzelcach Opolskich problemów związanych z wysokością opłaty za postój samochodów. Wskazano w nim, że zazwyczaj handlowcy posiadają samochody dostawcze, które zajmują dwa stanowiska handlowe. W związku z tym opłata za postój takiego samochodu zgodnie z przewidzianą na targowisku opłatą targową wynosi 72 zł za każdy dzień targowy. Handlowcy zwrócili się zatem o stosowne zmniejszenie tejże opłaty.

Mając na względzie powyższe Rada Miejska w Strzelcach Opolskich nie dokonała jednak zmiany w uchwale przewidującej opłatę targową tj. w uchwale nr LII/419/2022 Rady Miejskiej w Strzelcach Opolskich z dnia 25 maja 2022 r. w sprawie wprowadzenia i ustalenia wysokości opłat targowych oraz zarządzenia jej poboru w drodze inkasa z późniejszymi zmianami tej uchwały, ale uchwaliła wyżej zacytowany zapis zmienianej uchwały, na skutek którego od stanowiska handlowego, na którym odbywa się sprzedaż i za które naliczana jest już opłata targowa, przewidziała równolegle inną od opłaty targowej płatność, tj. opłatę za postój samochodu, z którego nie jest prowadzona sprzedaż, a który to znajduje się bezpośrednio przy stanowisku handlowym zajmowanym przez handlującego. Wnosząc z podstawy prawnej wskazanej w treści zaskarżonej uchwały oraz biorąc pod uwagę sposób i miejsce uregulowania tej płatności - Rada Miejska w Strzelcach Opolskich zakwalifikowała przedmiotową opłatę w sposób odpowiadający opłacie za korzystanie z obiektu użyteczności publicznej.

Godzi się jednakże zauważyć, że w ocenie organu nadzoru zastosowane przez Radę Miejską w Strzelcach Opolskich rozwiązanie narusza przepisy dotyczące opłaty targowej. Należy bowiem wyjaśnić, że sformułowanie „*dokonywających sprzedaży*” zawarte w treści art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych - a zatem w podstawie prawnej regulującej opłatę targową - należy interpretować szeroko, uznając, że obejmuje ono wszelkie czynności podejmowane przez podmiot określony w wyżej wymienionym przepisie w celu dokonania sprzedaży, a w szczególności oferowanie produktów, rozpakowanie i składowanie na stanowisku, czy oczekiwanie na kontrahentów (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 listopada 2019 r., sygn. akt II FSK 1904/19, Legalis nr 2358313). Co więcej, jak wyjaśnił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 sierpnia 2019 r., sygn. akt II FSK 2936/17, Legalis nr 2387607, prowadzenie sprzedaży w rozumieniu art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych to również czynności mające miejsce przed sprzedażą.

Jednocześnie wskazać trzeba, że podmiot dokonujący sprzedaży zajmuje w tym celu określoną powierzchnię gruntu targowiska, od której zobowiązany jest zapłacić opłatę targową. Rzeczona powierzchnia na gruncie analizowanej uchwały jest tzw. „*stanowisko handlowe*”. W konsekwencji tego, zestawienie rozumienia pojęcia dokonywania sprzedaży z ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz stanowiska handlowego oznacza, że opłata targowa za stanowisko handlowe obejmuje nie tylko powierzchnię tego stanowiska zajęta bezpośrednio przez oferowane produkty, lecz także powierzchnię stanowiska handlowego niezbędną do prowadzenia działalności handlowej (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, z dnia 26 maja 2023 r., sygn. akt I SA/Op 72/23, Legalis nr 2933100; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lipca 2024 r., sygn. akt III FSK 1261/23, Legalis nr 3106762).

W konsekwencji powyższego, w ocenie organu nadzoru, powierzchnia stanowiska handlowego, na której parkuje samochód osoby handlującej, bezpośrednio przy zajmowanym przez nią stanowisku handlowym (i to nawet jeżeli z tego samochodu nie odbywa się bezpośrednio sprzedaż) jest powierzchnią, od której winna być naliczana opłata targowa. Nie ulega bowiem wątpliwości, że samochód dostawczy, którym posługuje się osoba handlująca na targowisku, zaparkowany bezpośrednio przy jej stanowisku handlowym, stanowi niezbędne narzędzie w procesie sprzedaży. To takim samochodem następuje m.in. dowóz towaru na stanowisko handlowe, to w nim przechowywane są sprzedawane towary lub puste kartony pozostałe po sprzedaży, a także to w takim samochodzie osoba handlująca może znaleźć schronienie przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi lub oczekiwać na klienta. Nadto, na powierzchni takiego samochodu może być ujawniona reklama handlującego, oferująca konkretne produkty lub rozwiązania.

Taki stan rzeczy powoduje natomiast, że nie sposób pobierać od stanowiska handlowego, na którym parkuje samochód osoby handlującej, innej należności niż przewidzianej na terenie Targowiska Miejskiego w Strzelcach Opolskich opłaty targowej. W szczególności nie można też należności podatkowej - pobieranej od stanowiska handlowego - zastąpić opłatą o charakterze opłaty za korzystanie z obiektu użyteczności publicznej. Takie działanie może wręcz zostać zakwalifikowane jako próba obejścia przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Przez wzgląd na to, Rada Miejska w Strzelcach Opolskich - w ocenie organu nadzoru - nie była uprawniona do zamieszczenia w regulaminie korzystania z targowiska tzw. opłaty za postój samochodu na stanowisku handlowym.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że uprawnienie rady gminy do nakładania w uchwale obciążeń finansowych nie może być domniemywane, lecz musi wprost znajdować swoją podstawę w obowiązujących przepisach. Wymaga tego art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiąc, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat

w granicach określonych w odrębnych ustawach. Taką ustawą jest natomiast ustawa o podatkach i opłatach lokalnych, której przepisy przyznają radzie gminy kompetencję do określenia zasad ustalania i poboru oraz terminu płatności i wysokości stawek opłaty targowej. Wszelkie regulacje odnoszące się do wysokości opłaty targowej winny zatem znajdować się w uchwale podejmowanej na podstawie art. 19 ustawy o podatkach lokalnych, a nie w regulaminie targowiska. Wprowadzenie regulacji dotyczących opłaty targowej w regulaminie targowiska wykracza bowiem poza delegację ustawową z art. 7 ust. 1 pkt 11 oraz art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym i w sposób istotny narusza zasady prawidłowej legislacji.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzenie nieważności uchwały nr XIII/103/2025 stało się konieczne i uzasadnione. Należy jednocześnie wskazać, że o ile wadliwy zapis dotyczy tylko fragmentu zmienianej ustawy, to stwierdzenie nieważności tegoż fragmentu powoduje, że cała pozostała część tejże uchwały staje się zbędna i stanowi li tylko powtórzenie regulacji już istniejącej i pozostającej w obrocie prawnym. Z tych względów, dbając o to, aby akt prawa miejscowego był zredagowany w sposób czytelny i zrozumiały oraz nie zawierał powtórzeń, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały nr XIII/103/2025 w całości. Mając na uwadze powyższe, wnoszę jak na wstępie.

Na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, w związku z art. 54 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r., poz. 935, z późn. zm.) niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze może być zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Wojewody Opolskiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

Z up. Wojewody Opolskiego
Dyrektor
Wydziału Prawnego i Nadzoru
Radca Prawny

Joanna Sachanbińska