

**UCHWAŁA NR XVIII/283/16  
RADY MIEJSKIEJ W NYSIE**

z dnia 30 marca 2016 r.

**w sprawie rozstrzygnięcia wniesionego przez Stowarzyszenie „Ad Astra” w Nysie wezwania do usunięcia naruszenia prawa uchwałą Nr XVII/240/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie opłaty targowej**

Na podstawie art. 18 ust. 1 w związku z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515 i 1890) Rada Miejska w Nysie uchwała, co następuje:

§ 1. Postanawia się nie uwzględnąć wniesionego przez Stowarzyszenie „Ad Astra” z siedzibą w Nysie przy ul. Raclawickiej 16 wezwania do usunięcia naruszenia prawa uchwałą Nr XVII/240/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie opłaty targowej, z przyczyn określonych w uzasadnieniu stanowiącym załącznik do uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Nysy.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**PRZEWODNICZĄCY  
RADY**

**Paweł Nakoneczny**

Załącznik do Uchwały Nr XVIII/283/16  
Rady Miejskiej w Nysie  
z dnia 30 marca 2016 r.

### Uzasadnienie

W dniu 15 marca 2016 r. Stowarzyszenie „Ad Astra” w Nysie, powołując się na przepis art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515, ze zm.), wniosło do Rady Miejskiej w Nysie wezwanie do usunięcia naruszenia interesu prawnego Stowarzyszenia spowodowanego uchwałą Nr XVII/240/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie opłaty targowej, domagając się stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, względnie jej zmiany poprzez przywrócenie poprzedniego brzmienia § 9 pkt 1 uchwały w sprawie opłaty targowej.

W uzasadnieniu skierowanego do Rady Miejskiej w Nysie wezwania Stowarzyszenie wskazało, że przepis § 9 pkt 1 kwestionowanej uchwały, w zestawieniu z brzmieniem § 9 pkt 1 dotychczas obowiązującej w przedmiocie opłaty targowej uchwały Nr XIV/178/15 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 26 listopada 2015 r., dowodzi przydania sobie przez Gminę kompetencji do arbitralnego ustalania, kto będzie zwolniony z opłaty targowej, a kto nie. W ocenie Stowarzyszenia zapisy uchwały naruszają konkretne normy prawne, przytoczone wraz szerokim uzasadnieniem w treści wezwania, a jednocześnie naruszają interes prawny Stowarzyszenia, poprzez utrudnianie organizowania festynów i imprez kulturalnych oraz osłabienie potencjalnej oferty wnioskodawcy wobec uczestników takich imprez. Zdaniem wnoszącego wezwanie kwestionowana uchwała wprowadza monopol dla Gminy na organizowanie takich imprez i festynów.

Po rozpatrzeniu wniesionego przez Stowarzyszenie „Ad Astra” wezwania do usunięcia naruszenia prawa Rada Miejska w Nysie uznaje, że nie zasługuje ono na uwzględnienie.

Odnosząc się do zarzutów podniesionych przez Stowarzyszenie w pierwszej kolejności wskazać 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, ze zm.) 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, a w ślad za tym również poprzedzającego skargę wezwania do usunięcia naruszenia, powstaje wówczas, gdy naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego jest związane z jednoczesnym naruszeniem obiektywnego porządku prawnego przez uchwałę czy zarządzenie, którego skarga lub wezwanie dotyczy. Obowiązku takiego nie ma zaś 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 Gmina Nysa stoi na stanowisku, iż uchwała Nr XVII/240/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie opłaty targowej nie narusza obowiązujących przepisów 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 Stowarzyszenia „Ad Astra” w Nysie, niezależnie przy tym od tego, czy Stowarzyszenie istotnie posiada interes prawny w kwestionowaniu uchwały, o czym mowa będzie niżej. Podnieść bowiem należy, że uchwała ta została podjęta zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, w szczególności 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 dotychczas zakwestionowana przez organ nadzoru tj. Regionalną Izbę Obrachunkową w Opolu i opublikowana została w Dzienniku Urzędowym Województwa Polskiego w dniu 9 marca 2016 r. pod poz. 590.

W zakresie kwestionowanego zapisu § 9 uchwały Nr XVII/240/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie opłaty targowej wskazać należy, iż ustanawiając ten przepis Rada Miejska w Nysie działała na podstawie art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zgodnie z którym rada gminy, w drodze uchwały, może wprowadzać inne niż wymienione w ustawie zwolnienia przedmiotowe od opłat lokalnych, w tym opłaty targowej. Na podstawie kwestionowanego przepisu § 9 pkt 1 uchwały wprowadzono na terenie Gminy Nysa zwolnienie z opłaty targowej obejmujące sprzedaż prowadzoną na imprezach organizowanych lub współorganizowanych przez Gminę Nysa lub jej jednostki organizacyjne, w tym spółki. W ocenie Gminy Nysa powyższy zapis mieści się w granicach kompetencji mającej swą podstawę w art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a jednocześnie pozwala Gminie na dokonanie oceny czy dana impreza, w trakcie której będzie dokonywana sprzedaż podlegająca zwolnieniu z opłaty targowej, faktycznie ma charakter imprezy, której głównym celem organizacji jest sfera kulturalna, artystyczna czy rozrywkowa, a nie jedynie dokonywanie sprzedaży podlegającej zwolnieniu z opłaty targowej. W tym zakresie intencją uchwałodawcy było uniknięcie sytuacji, w których pod szyldem imprezy w istocie odbywa się jedynie sprzedaż w ramach targowiska, a tym samym zapobieżenie nadużywania korzystania z przewidzianego uchwałą zwolnienia. Innymi słowy, skoro Gmina Nysa wprowadza określone zwolnienie, co jest jej uprawnieniem a nie obowiązkiem, pozbywając się tym samym wpływów z tytułu opłaty targowej, to chce mieć zagwarantowaną wiedzę, że organizowana impreza będzie mieć faktycznie charakter kulturalny, artystyczny lub rozrywkowy.

Niezależnie od powyższego w ocenie Gminy Nysa wnoszące wezwanie do usunięcia naruszenia prawa Stowarzyszenie nie posiada interesu prawnego w kwestionowaniu przedmiotowej uchwały, w rozumieniu art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r. poz. 1515, ze zm.). Nie budzi wątpliwości, iż interes, którego naruszenie może powodem skutecznego kwestionowania uchwały organu stanowiącego gminy, musi być interesem prawnym, a nie tylko faktycznym, związek pomiędzy podjęciem kwestionowanego aktu a sferą uprawnień czy obowiązków podmiotu wnoszącego wezwanie, a następnie skargę na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, musi być bezpośredni, a nadto naruszenie interesu prawnego winno mieć charakter realny, nie tylko hipotetyczny. W świetle ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych przymiot strony w postępowaniu kwestionującym legalność uchwały z zakresu administracji publicznej kształtowany jest na innych zasadach, aniżeli w postępowaniu administracyjnym regulowanym przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23) - legitymacja do wniesienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa, a następnie skargi do sądu administracyjnego na akty, o których mowa w art. 101 ustawy o samorządzie gminnym, przysługuje nie tyle temu, kto ma w tym interes prawny, ale temu, czyj interes prawny został naruszony skarżonym rozstrzygnięciem. Naruszenie interesu prawnego wynikającego z konkretnej normy prawa materialnego kształtującej sytuację prawną skarżącego (wnoszącego wezwanie) musi mieć przy tym charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny. Uchwała (zarządzenie), czy też konkretne jej postanowienia, musi więc naruszać w sposób bezpośredni rzeczywistość istniejący w dacie podejmowania uchwały interes prawny strony skarżącej (wnoszącej wezwanie do usunięcia naruszenia prawa).

W ocenie Gminy Nysa Stowarzyszenie nie wykazało jednak naruszenia prawa mającego bezpośredni wpływ na jego własną, indywidualną sytuację prawną. Wskazać należy, iż kwestionowany § 9 pkt 1 dotyczy zwolnienia z opłaty targowej sprzedaży na imprezach. Stowarzyszenie nie prowadzi bezpośrednio działalności w zakresie mogącym stanowić przedmiot opłaty targowej (nie prowadzi bezpośrednio działalności w zakresie handlu/sprzedaży), a okoliczność, że kwestionowany przez Stowarzyszenie zapis dotyczy zwolnienia z opłaty targowej sprzedaży dokonywanej na imprezach może jedynie wskazywać, że interes Stowarzyszenia związany z organizacją imprez, na których miałyby być dokonywana sprzedaż przez inne podmioty, jako uczestników tych imprez, oznacza raczej występowanie po stronie Stowarzyszenia interesu faktycznego, nie zaś prawnego. Innymi słowy podnoszona przez Stowarzyszenie okoliczność, iż w wyniku zapisu § 9 pkt 1 uchwały nastąpi utrudnienie w organizowaniu przez Stowarzyszenie festynów i imprez kulturalnych, ze względu na osłabienie potencjalnej oferty Stowarzyszenia wobec uczestników takich imprez, nie stanowi w ocenie Rady Miejskiej w Nysie wykazania interesu prawnego w kwestionowaniu uchwały, we wskazanym wyżej rozumieniu, ale co najwyżej może wskazywać na istnienie interesu faktycznego, który nie stwarza jednak ani legitymacji do wnoszenia wezwania do usunięcia naruszenia prawa, ani uprawnienia do skutecznego zaskarżenia uchwały.

Nadto w ocenie Gminy Nysa związek kwestionowanego zapisu z działalnością Stowarzyszenia i ewentualnym naruszeniem jego interesu ma jedynie charakter pośredni, bowiem uchwała w sprawie opłaty targowej nie ingeruje bezpośrednio w prowadzenie działalności kulturalnej, w tym organizowanie imprez i festynów. Skoro więc kwestionowana uchwała nie wprowadza reglamentacji w zakresie organizowania imprez, a reguluje jedynie kwestię wysokości opłaty targowej i przypadki, w których sprzedaż korzysta ze zwolnienia z tej opłaty, to przyjęć należy, iż brak jest bezpośredniego związku pomiędzy tematyką regulowaną uchwałą a działalnością Stowarzyszenia i jego interesem. Tym samym brak jest podstaw do przyjęcia, że mamy do czynienia z naruszeniem interesu prawnego Stowarzyszenia o charakterze bezpośrednim.

Gdyby nawet uznać, Stowarzyszenie ma interes prawny w kwestionowaniu uchwały, to wskazać należy, iż podmiot występujący z wezwaniem do usunięcia naruszenia musi mieć w tym nie tylko interes prawny, lecz nadto ów interes prawny winien być faktycznie naruszony kwestionowanym aktem. W świetle ugruntowanego orzecznictwa sądów administracyjnych dla wystąpienia z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa oraz do wniesienia skargi na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie gminnym nie legitymuje bowiem stan jedynie zagrożenia naruszeniem, ani też wyłącznie sprzeczność z prawem zaskarżonej uchwały czy zarządzenia. W wezwaniu lub skardze należy zatem wykazać, w jaki sposób doszło do naruszenia prawem chronionego interesu albo uprawnienia podmiotu wnoszącego skargę tj. konkretnie wykazać, że doszło do naruszenia zindywidualizowanego interesu podmiotu występującego z wezwaniem lub składającego skargę (vide: wyrok WSA w Łodzi z dnia 21.12.2007r., III SA/Łd 535/07; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 07.02.2007r., II SA/GI 943/06; wyrok NSA z dnia 23.11.2005r., I OSK 715/05; wyrok NSA z dnia 04.02.2005r., OSK 1563/04). Tymczasem w przedmiotowej sprawie Stowarzyszenie nie wykazało, iż z powodu kwestionowanego zapisu § 9 pkt 1 uchwały Nr XVII/240/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie opłaty targowej nie udało mu się pozyskać wystawców tj. podmiotów, które chciałyby dokonywać sprzedaży podczas organizowanej przez Stowarzyszenie imprezy, jak również nie wykazało, że występując do Gminy Nysa z wnioskiem o współorganizację imprezy spotkało się w tym zakresie z niczym nieuzasadnioną odmową. W związku z tym brak jest podstaw do przyjęcia, że doszło do faktycznego naruszenia interesu prawnego Stowarzyszenia, a co najwyżej można mówić o próbie wykazania zagrożenia naruszeniem interesu prawnego Stowarzyszenia, co jednak nie daje mu legitymacji do wystąpienia z wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa oraz skargą w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Przy uwzględnieniu wszystkich przytoczonych wyżej Rada Miejska w Nysie stwierdza, że brak jest podstaw do uwzględnienia wezwania do usunięcia naruszenia prawa złożonego przez Stowarzyszenie „Ad Astra”.