

RADA MIEJSKA
w Nysie
ul. Kolejowa 15
48-300 Nysa

UCHWAŁA NR XIX/287/16
RADY MIEJSKIEJ W NYSIE

z dnia 11 maja 2016 r.

w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę wniesioną przez na uchwałę
Nr XIV/178/15 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie opłaty targowej

Na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 i 1890) 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, z 2015 r. poz. 1224 i 1269) Rada Miejska w Nysie uchwała, co następuje :

§ 1. Udzielić odpowiedzi na skargę z dnia 1 kwietnia 2016 r., wniesioną w dniu 5 kwietnia 2016 r. za pośrednictwem Rady Miejskiej w Nysie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu na uchwałę Nr XIV/178/15 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie opłaty - 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 XIX/287/16
Rady Miejskiej w Nysie
z dnia 11 maja 2016 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Opolu
Ul. Kośnego 70
45-372 Opole

Strona skarżąca :

reprezentowany przez pełnomocnika
adw. Piotra Włodarczyka
Kancelaria Adwokacka we Wrocławiu
ul. Kuźnicza 11/13
58-138 Wrocław

Strona przeciwna:

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

Odpowiedź na skargę
z dnia 1 kwietnia 2016 r.

wniesioną przez . na uchwałę Nr XIV/178/15
Rady Miejskiej w Nysie z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie opłaty targowej.

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wnosi o umorzenie postępowania jako bezprzedmiotowego, względnie o oddalenie skargi.

Uzasadnienie

W dniu 5 kwietnia 2016 r. skarżący, za pośrednictwem Rady Miejskiej w Nysie, wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu skargę (datowaną na dzień 1 kwietnia 2016 r.) na uchwałę Nr XIV/178/15 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie opłaty targowej, domagając się stwierdzenia nieważności uchwały w części obejmującej przepis § 3 ust. 1 – w zakresie obejmującym określenie strefy, na której obowiązują wyższe stawki opłaty targowej oraz przepis § 3 ust. 1 pkt 3 i 6.

Wnosząc o umorzenie postępowania strona przeciwna podnosi, iż uchwała będąca przedmiotem skargi aktualnie już nie obowiązuje, albowiem na sesji w dniu 1 marca 2016 r. Rada Miejska w Nysie podjęła uchwałę Nr XVII/240/16 w sprawie opłaty targowej, która z chwilą wejścia w życie, tj. z dniem 24 marca 2016 r., derogowała uchwałę będącą przedmiotem zaskarżenia. Zgodnie bowiem z § 10 uchwały Nr XVII/240/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie opłaty targowej (Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 590) traci moc uchwała Nr XIV/178/15 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie opłaty targowej (Dz. Urz. Woj. Opolskiego poz. 2889 oraz z 2016 r. poz. 191). Okoliczność ta w ocenie strony przeciwnej powoduje, iż skoro w chwili obecnej brak jest przedmiotu zaskarżenia, to skargę należy uznać za bezprzedmiotową, ze skutkiem w postaci umorzenia postępowania na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a.

Wnosząc alternatywnie 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 2016 r. poz. 446) 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 XIV/178/15 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie 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 skarżącego. 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 9 grudnia 2015 r. pod pozycją 2889 oraz w dniu 20 stycznia 2016 r. pod pozycją 191, przy czym ta ostatnia publikacja związana była z błędem technicznym, jaki wystąpił w opublikowanym wcześniej tekście uchwały, w zakresie § 3 ust. 1, jednakże z całą mocą podkreślić należy, iż niewątpliwie na sesji Rady Miejskiej w Nysie w dniu 26 listopada 2015 r. podjęto uchwałę o takiej treści, jaka opublikowana została w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego w dniu 20 stycznia 2016 r. pod poz. 191. Jednocześnie wskazać należy, iż w okresie do dnia opublikowania prawidłowego tekstu uchwały stosowano przepisy uchwały w takim kształcie, w jakim została ona ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego z dnia 9 grudnia 2015 r. pod pozycją 2889. Stąd też bezzasadny jest zarzut naruszenia przepisu art. 17 ust. 1 zd. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1484, ze zm.), zważając, że zarzut ten nie może odnosić się bezpośrednio do przepisów zakwestionowanej uchwały oraz czynności uchwałodawczych Rady Miejskiej w Nysie.

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 skarżącego w tym zakresie należy uznać za bezpodstawne.

Z kolei w odniesieniu do zarzutu naruszenia prawa materialnego tj. przepisu art. 9 pkt 1 lit. a w 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 już we wcześniejszych uchwałach w sprawie stawek opłaty targowej, w zaskarżonej uchwale Nr XIV/178/15 z dnia 26 listopada 2015 r. (wprowadzającej opłatę targową w związku ze zmianą w tym zakresie stanowiących podstawę jej podjęcia przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych) w istocie powielając jedynie wcześniejsze zapisy dotyczące rozszerzenia strefy, 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 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.

Strona przeciwna podnosi nadto, iż określenie w § 3 ust. 1 zaskarżonej uchwały 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”. Wskazaną wyżej linię orzecznictwa potwierdza także aktualne orzecznictwo, w tym wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 maja 2015 r. sygn. akt II FSK 984/13 (LEX nr 17774682), zgodnie z którym „Stawki opłat mogą być różne dla odrębnych typów targowisk. W ramach granic wyznaczonych przez art. 15 oraz art. 19 pkt 1 lit. a u.p.o.l. gminy mają swobodę ustalania obciążeń podatkowych i mogą realizować własną politykę lokalną w tym zakresie, w tym poprzez różnicowanie obciążeń podatkowych”.

W świetle wskazanego wyżej orzecznictwa uznać zatem należy, iż wbrew zarzutom skarżącego 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 ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, które to przepisy nie były zresztą podstawą podjęcia zaskarżonej uchwały.

Podkreślić dodatkowo należy, iż określenie w § 3 ust. 1 zaskarżonej uchwały 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 § 3 ust. 1 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, obszernie czynione, uwagi na temat możliwości i zgodności z przepisami prawa lokalizowania handlu na terenie Stadionu Miejskiego w Nysie.

Odnosząc się do zarzutu dotyczącego § 3 ust. 1 pkt 3 i 6 uchwały strona przeciwna podnosi, iż wbrew zarzutom skargi kwestionowane zapisy w żadnym razie nie mogą być odczytane jako nakładające opłatę targową na podmioty świadczące wyłącznie usługi w punktach gastronomicznych czy punktach usługowych. Kwestionowany przepis stanowi bowiem jednoznacznie, iż dzienne stawki opłaty targowej ustalone zostały za sprzedaż ze stanowiska gastronomicznego (§ 3 ust. 1 pkt 3) oraz przez sklepy, punkty usługowe i biura poza terenem objętym powierzchnią użytkową budynków i obiektów, za którą odprowadzany jest podatek od nieruchomości z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej (§ 3 ust. 1 pkt 6). Niewątpliwie na podstawie powyższych przepisów uchwały, zgodnie z ich literalnym brzmieniem, opłatą targową objęta została sprzedaż, a nie usługi, przy czym fakt, że dany podmiot świadczy w punkcie gastronomicznym czy usługowym określonego rodzaju usługi nie jest równoznaczny z tym, że w tych punktach nie dokonuje się jednocześnie sprzedaży, np. napojów, artykułów w opakowaniach jednostkowych czy produktów gotowych. W związku z powyższym, skoro kwestionowane przepisy wyraźnie opłatę targową wiążą ze sprzedażą, a nie świadczeniem usług, to zarzuty skargi także i w tym zakresie należy uznać za bezpodstawne.

Na marginesie wskazać należy, iż wbrew zarzutom skargi Rada Miejska w Nysie nie pozostała bierna w rozpatrywaniu poprzedzającej skargę wezwania do usunięcia naruszenia prawa, bowiem na sesji w dniu 1 marca 2016 r. podjęła stosowną uchwałę w tym zakresie (uchwała Nr XVII/236/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie rozstrzygnięcia wniesionego przez wezwania do usunięcia naruszenia prawa uchwałą Nr XIV/178/15 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie opłaty targowej).

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

W załączeniu:

- 1) skarga z dnia 1 kwietnia 2016 r. (wraz z kompletem załączników),
- 2) odpis odpowiedzi na skargę,
- 3) wezwanie do usunięcia naruszenia prawa z dnia 1 lutego 2016 r. złożone przez skarżącego w dniu 4 lutego 2016 r.,
- 4) uchwała Nr XVII/236/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie rozstrzygnięcia wniesionego przez wezwania do usunięcia naruszenia prawa uchwałą Nr XIV/178/15 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie opłaty targowej,
- 5) uchwała Nr XIV/178/15 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie opłaty targowej.