

**UCHWAŁA NR XXI/306/16**  
**RADY MIEJSKIEJ W NYSIE**

z dnia 8 czerwca 2016 r.

w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę Stowarzyszenia „Ad Astra” z siedzibą w Nysie na uchwałę Nr XVII/240/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie opłaty targowej

Na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) 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. 658, 1191, 1224, 1269 i 1311 oraz z 2016 r. poz. 394) Rada Miejska w Nysie uchwala, co następuje :

§ 1. Udzielić odpowiedzi na skargę z dnia 9 maja 2016 r. Stowarzyszenia „Ad Astra” z siedzibą w Nysie, wniesioną w dniu 12 maja 2016 r. za pośrednictwem Rady Miejskiej w Nysie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu, na uchwałę Nr XVII/240/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie opłaty targowej (Dziennik Urzędowy Województwa Opolskiego poz. 590) - 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 Nakoneczny**

Załącznik do Uchwały Nr XXI/306/16  
Rady Miejskiej w Nysie  
z dnia 8 czerwca 2016 r.

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

Strona skarżąca : Stowarzyszenie „Ad Astra”

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

**Odpowiedź na skargę**  
**z dnia 9 maja 2016 r.**

wniesioną przez Stowarzyszenie „Ad Astra” z siedzibą w Nysie  
na uchwałę Nr XVII/240/16 Rady Miejskiej w Nysie  
z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie opłaty targowej

W odpowiedzi na skargę strona przeciwna wnosi o oddalenie skargi.

**Uzasadnienie**

W dniu 12 maja 2016 r. strona skarżąca, za pośrednictwem Rady Miejskiej w Nysie, wniosła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu skargę (datowaną na dzień 9 maja 2016 r.) na uchwałę Nr XVII/240/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie opłaty targowej (Dziennik Urzędowy Województwa Opolskiego poz. 590). Pomimo okoliczności, iż podniesione w skardze zarzuty koncentrują się wokół przepisu § 9 pkt 1 uchwały, dotyczącego zwolnienia przedmiotowego od opłaty targowej, strona skarżąca przedmiotową skargą zaskarżyła wskazaną wyżej uchwałę w całości, domagając się stwierdzenia jej nieważności.

W uzasadnieniu skargi Stowarzyszenie „Ad Astra” wskazało m.in., 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 z szerokim uzasadnieniem w treści skargi, a jednocześnie naruszają interes prawny Stowarzyszenia, poprzez utrudnianie organizowania festynów i imprez kulturalnych oraz osłabienie potencjalnej oferty skarżącego wobec uczestników takich imprez. Zdaniem Stowarzyszenia „Ad Astra” kwestionowana uchwała wprowadza monopol dla Gminy na organizowanie takich imprez i festynów.

Wnosząc 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 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 Opolskiego w dniu 9 marca 2016 r. pod poz. 590.

Odnosząc się do poszczególnych zarzutów skargi strona przeciwna w pierwszej kolejności podnosi, iż zarzut naruszenia przepisów prawa procesowego tj. przepisu art. 8 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23) w związku z art. 2 Konstytucji RP należy uznać za chybiony, albowiem brak jest podstaw do przyjęcia, iż w procedurze uchwałodawczej organu stanowiącego gminy bezpośrednie 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 celu i motywów, jakimi kierował się organ podejmując daną uchwałę, może mieć walor powszechnie obowiązujący, uznać należy, iż brak uzasadnienia zaskarżonej uchwały nie może być rozpatrywany w kategorii rażącego naruszenia prawa skutkującego koniecznością stwierdzenia jej nieważności. W związku z tym zarzuty skarżącego Stowarzyszenia w tym zakresie należy uznać za bezpodstawne.

Z kolei w odniesieniu do zarzutu naruszenia prawa materialnego tj. przepisu art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, polegającego zdaniem strony skarżącej na zmianie zakresu zwolnienia podmiotowego od opłaty targowej w sposób służący „wyeliminowaniu z obrotu jednego z podmiotów organizującego działalność targową”, strona przeciwna podnosi, iż wbrew zarzutom skargi strona przeciwna kwestionowaną uchwałą nie dokonała zmiany zakresu zwolnienia podmiotowego od opłaty targowej, a wprowadziła, w innym niż dotąd kształcie, zwolnienie przedmiotowe od opłaty targowej. Przepis art. 19 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych nie przewiduje bowiem możliwości ustanawiania przez organ stanowiący gminy zwolnień podmiotowych, a jedynie daje delegację do wprowadzenia zwolnień przedmiotowych od opłaty targowej. Stąd też w kwestionowanym przepisie § 9 uchwały od opłaty targowej zwolniona została sprzedaż, a nie określone podmioty. W zakresie kwestionowanego zapisu § 9 pkt 1 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 uchwalodawcy 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, podczas której dokonywana będzie zwolniona z opłaty targowej sprzedaż, będzie mieć faktycznie charakter kulturalny, artystyczny lub rozrywkowy.

W świetle powyższych uwag strona przeciwna stoi na stanowisku, iż wbrew zarzutom skarżącego Stowarzyszenia kwestionowana uchwała nie narusza przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, tym bardziej w stopniu rażącym, jak również brak jest podstaw do twierdzenia, że przedmiotowa uchwała narusza pozostałe przepisy wskazane w skardze, zawarte w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów czy ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, które to przepisy nie były zresztą podstawą podjęcia zaskarżonej uchwały i nie mają wprost zastosowania do materii regulowanej uchwałą.

Niezależnie od powyższego w ocenie Gminy Nysa strona skarżąca 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 2016 r. poz. 446). 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 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 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 musi mieć przy tym charakter bezpośredni, zindywidualizowany, obiektywny i realny. Uchwała (zarządzenie), czy też konkretne jej postanowienia, musi więc naruszać w sposób bezpośredni rzeczywiście istniejący w dacie podejmowania uchwały interes prawny strony skarżącej.

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 legitymacji 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 przyjąć 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, że Stowarzyszenie ma interes prawny w kwestionowaniu uchwały, to wskazać należy, iż skarżący 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 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 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 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 wyłącznie 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 ze skargą w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Niezależnie od powyższego strona przeciwna podnosi, iż zakres przedstawionych w skardze zarzutów nie uzasadnia sformułowanego przez Stowarzyszenie „Ad Astra” żądania stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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

#### W załączeniu:

- 1) skarga z dnia 9 maja 2016 r. (wraz z kompletem załączników),
- 2) odpis odpowiedzi na skargę,
- 3) wezwanie do usunięcia naruszenia prawa z dnia 14 marca 2016 r. złożone przez skarżące Stowarzyszenie w dniu 15 marca 2016 r.,
- 4) 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 wraz z pismem przewodnim przekazującym ww. uchwałę Stowarzyszeniu „Ad Astra” i dowodem doręczenia,
- 5) uchwała Nr XVII/240/16 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie opłaty targowej.