

**Uchwała nr 88/2025**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach**  
**z dnia 18 czerwca 2025 roku**

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XXIII/77/2025 Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 22 maja 2025 r. zmieniającej uchwałę w sprawie opłaty targowej

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes Izby

Członkowie: Wojciech Czerw, Iwona Kudła, Ewa Midura (sprawozdawca), Zbigniew Rękas, Monika Różycka, Agnieszka Zarębska

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2025 r. poz. 7) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.)

**stwierdza nieważność części uchwały Nr XXIII/77/2025 Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 22 maja 2025 r. zmieniającej uchwałę w sprawie opłaty targowej to jest:**

- 1) § 1 pkt 1 w zakresie poz. 1-6 kol. 4 tabeli, w której ustalone zostałyienne stawki opłaty targowej dla rolników jako wyodrębnionej grupy podmiotów dokonujących sprzedaży na targowisku gminnym „Mój Rynek” w Ostrowcu Świętokrzyskim przy ul. Cegielnianej - z powodu naruszenia art. 19 pkt 1 lit. a ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 707) w związku z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.) a także art. 16 pkt 2 ww. ustawy o podatkach i opłatach lokalnych

oraz

- 2) § 1 pkt 2 w zakresie dotyczącym określenia terminu i podstawy wypłaty wynagrodzenia za inkaso opłaty targowej wskazanymi słowami o treści „w terminie do 14 dnia każdego następnego miesiąca za miesiąc poprzedni po przedłożeniu stosownej noty księgowej” - z powodu naruszenia art. 19 pkt. 2 ww. ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

**Uzasadnienie**

Uchwała Nr XXIII/77/2025 Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego z dnia 22 maja 2025 r. zmieniająca uchwałę w sprawie opłaty targowej wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach (*dalej RIO*) w dniu 26 maja 2025 r. Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych uchwała ta została objęta postępowaniem nadzorczym. Badanie nadzorcze uchwały Nr XXIII/77/2025 Kolegium RIO w Kielcach przeprowadziło w dniu 18 czerwca 2025 r.

O powyższym terminie posiedzenia Kolegium powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego, z pouczeniem stosownie do treści art. 18 ust. 3 ww. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium w dniu 18 czerwca 2025 r., na podstawie upoważnienia Przewodniczącej Rady Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego wzięli udział jako przedstawiciele Gminy Ostrowiec Świętokrzyski: Dyrektor Targowiska Miejskiego oraz Radca Prawny Urzędu Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego.

W toku postępowania nadzorczego Kolegium RIO w Kielcach przeanalizowało treść uchwały Nr XXIII/77/2025 i ustaliło, że w uchwale tej występują wady prawne o charakterze istotnego naruszenia prawa, co stanowiło podstawę do stwierdzenia nieważności ww. uchwały w odniesieniu do jej części wskazanych w sentencji niniejszej uchwały.

U podstaw tego rozstrzygnięcia znajdują się niżej opisane ustalenia faktyczne i prawne.

W dniu 22 maja 2025 r. uchwałą Nr XXIII/77/2025 Rada Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego dokonała zmiany podjętej w dniu 25 stycznia 2022 r. uchwały Nr LVII/3/2022 w sprawie opłaty targowej.

Z treści § 1 pkt 1 uchwały Nr XXIII/77/2025 wynika, że zmiany uchwały Nr LVII/3/2022 (dalej uchwała zmieniana) dotyczyły § 2 ust. 2 i 3 uchwały zmienianej - w których określone zostałyienne stawki opłaty targowej, w tym stawki obowiązujące na targowisku gminnym „Mój Rynek” w Ostrowcu Świętokrzyskim przy ul. Cegielnianej. Zmieniona została również treść § 2 ust. 4 uchwały zmienianej. Ponadto z § 1 pkt 2 uchwały Nr XXIII/77/2025 wynika, że zmieniony został również § 6 uchwały zmienianej.

Pierwsza kwestionowana część uchwały będącej przedmiotem postępowania nadzorczego dotyczy tabeli zamieszczonej w § 1 tej uchwały, w której określone zostałyienne stawki opłaty targowej, obowiązujące na targowisku gminnym „Mój Rynek” w Ostrowcu Świętokrzyskim przy ul. Cegielnianej. Z tabeli tej wynika, że w poz. 1-6 kol. 3-5 określone zostały trzy kategorie dziennych stawek opłaty targowej to jest stawka podstawowa, stawka dla rolników i stawka w niedzielę dla wszystkich handlujących.

Z tej samej tabeli wynika również to, że w kolumnie 4 w poz. 1-6 określone zostały dla wyodrębnionej grupy podmiotów to jest dla rolników stawki opłaty targowej na poziomie preferencyjnym (niższym) w stosunku do wysokości stawek podstawowych ustalonych w kolumnie 3 w poz. 1-6 obowiązujących pozostałe podmioty dokonujące sprzedaży na ww. targowisku.

A zatem stawka opłaty targowej na targowisku gminnym „Mój Rynek” ustalona od sprzedaży dokonywanej w inne dni niż niedziela nie została określona jednolicie dla wszystkich podmiotów dokonujących sprzedaży na w.w. targowisku. Stawki opłaty targowej na tym targowisku zostały zróżnicowane w taki sposób, że dla wyodrębnionej grupy (rolników) ustalona została preferencyjna stawka opłaty targowej w stosunku do stawek obowiązujących pozostałych handlujących.

Ponadto z analizy treści w.w. tabeli zamieszczonej w § 1 badanej uchwały, w tym w szczególności z kolumny 4 poz. 1- 6 wynika, że ustalone w tej tabeli dzienne stawki opłaty targowej obowiązują bez żadnego wyjątku każdego dnia tygodnia, w którym dokonywana jest sprzedaż, o której mowa w kolumnie 2 tej tabeli (z wyjątkiem niedzieli) także jeśli sprzedaż ta dokonywana byłaby przez rolników w piątek i sobotę.

Natomiast druga kwestionowana część uchwały będącej przedmiotem postępowania nadzorczego to jest § 1 pkt 2 dotyczy treści zmienionego uchwałą Nr XXIII/77/2025 § 6 uchwały zmienianej. W tej jednostce redakcyjnej uregulowana została nie tylko wysokość wynagrodzenia za inkaso opłaty targowej dla Targowisk Miejskich realizujących inkaso opłaty targowej, (które zostało podwyższone z 65% pobranej opłaty targowej do 85% ) ale również unormowana została sprawa terminu i podstawy wypłaty dla tego inkasenta wynagrodzenia za inkaso opłaty targowej poprzez wskazanie, że będzie ono wypłacane miesięcznie „ w terminie do 14 dnia każdego następnego miesiąca za miesiąc poprzedni po przedłożeniu stosownej noty księgowej”.

Odnosząc się do wyżej wskazanych postanowień uchwały Nr XXIII/77/2025 Kolegium RIO w Kielcach stwierdza, co następuje:

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych rada gminy może wprowadzić opłatę targową. Opłatę targową pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach, z zastrzeżeniem ust. 2b.

Z kolei na podstawie art. 19 pkt 1 lit a i pkt 3 w.w ustawy rada gminy, w drodze uchwały określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłat – w tym opłaty targowej jak również może wprowadzić zwolnienie przedmiotowe od tej opłaty (z uprawnienia tego Rada Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego skorzystała w § 4 uchwały zmienianej).

W granicach wyznaczonych przez wyżej przywołane przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych organy stanowiące gmin mogą uchylać przepisy prawa miejscowego dotyczące opłaty targowej. Analiza istniejącego, ugruntowanego już orzecznictwa sądów administracyjnych (w tym ostatnio wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 marca 2025 r. III FSK 1427/24) potwierdza jednoznacznie, że w ramach lokalnej polityki podatkowej dopuszczono możliwość ustalenia przez radę gminy różnych stawek opłaty targowej (zróżnicowania opłaty targowej) w zależności np. od miejsca dokonywania sprzedaży, sposobu prowadzenia sprzedaży, rodzaju sprzedawanych wyrobów i produktów czy też powierzchni zajętej na sprzedaż - co znalazło swój wyraz także w badanej uchwale.

Ponadto odnosząc się do kwestionowanych części tej uchwały wskazać należy również na to, że możliwość określenia wysokości opłaty targowej i różnicowania tej wysokości podlega dwóm ograniczeniom.

Pierwsze z nich wynika z art. 19 pkt 1 lit. a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i polega na tym, że dzienna stawka opłaty targowej nie może przekroczyć wysokości wskazanej w tym przepisie przez ustawodawcę. Zgodnie z obwieszczeniem Ministra Finansów z dnia 25 lipca 2024 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2025 (M.P. z 2024 roku poz.716) górna granica stawek kwotowych opłaty targowej na rok 2025. wynosi 1126 zł. Kolegium stwierdziło, iż w badanej uchwale Rada Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego ograniczenie to uwzględniła ustalając i różnicując zmieniane stawki opłaty targowej w zależności od miejsca dokonywania sprzedaży, sposobu prowadzenia sprzedaży, rodzaju sprzedawanych wyrobów i produktów i powierzchni zajętej na sprzedaż z zachowaniem dopuszczalnej górnej granicy wysokości tej stawki.

Drugie z kolei ograniczenie możliwości różnicowania wysokości opłaty targowej - które w ocenie Kolegium nie jest respektowane w kwestionowanej części badanej uchwały - wynika z konstytucyjnej zasady równości uregulowanej w art. 32 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z tą zasadą wszyscy są równi wobec prawa i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne. W myśl konstytucyjnej zasady równości w stanie faktycznym, do którego odnosi się badana uchwała dla wszystkich adresatów tej uchwały stanowiącej prawo miejscowe czyli podmiotów charakteryzujących się tą samą istotną cechą (dokonujących sprzedaży na targowisku gminnym w Ostrowcu Świętokrzyskim " Mój Rynek" ) powinny być ustalone takie same ( równe) stawki opłaty targowej .

Badana uchwała nie uwzględnia w.w. ograniczenia bowiem w kwestionowanej jej części Rada Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego zróżnicowała stawkę opłaty targowej ustalając preferencyjną, niższą stawkę tej opłaty dla jednej z grup podmiotów dokonujących sprzedaży to jest rolników.

Różnicując w § 1 pkt 1 w zakresie poz. 1-6 kol. 4 ww. tabeli wysokość opłaty targowej z uwzględnieniem kryterium podmiotowego organ stanowiący doprowadził do zaistnienia braku równości w obciążeniu opłatą targową poszczególnych podmiotów charakteryzujących się tą samą istotną cechą dokonywania sprzedaży na targowisku gminnym w Ostrowcu Świętokrzyskim " Mój Rynek" i w konsekwencji doszło do niejednakowego traktowania tych podmiotów .

W ocenie Kolegium RIO w Kielcach różnicowanie przez organ stanowiący gminy stawek opłaty targowej z uwzględnieniem kryterium podmiotowego nie tylko nie znajduje podstaw w w.w. przepisach ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (i też w żadnym innym powszechnie obowiązującym akcie prawnym) ale również narusza konstytucyjną zasadę równości wobec prawa w odniesieniu do adresatów w.w części badanej uchwały.

W orzecznictwie sądowym m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 czerwca 2022 r. III FSK 416/22, aprobatę uzyskał ten pogląd , że „w sytuacji, w której kryterium zróżnicowania stawek opłaty targowej na danym targowisku (wyznaczonym miejscu do sprzedaży) ma charakter podmiotowy bądź podmiotowo - przedmiotowy należy uznać, że jest ono niedopuszczalne” (vide również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 10 października 2023 r. I SA/Gd 641/23).

Także w ocenie Kolegium RIO w Kielcach różnicowanie w w.w. tabeli zamieszczonej w § 1 pkt 1 w kolumnie 4 poz. 1-6 dziennych stawek opłaty targowej z uwzględnieniem kryterium podmiotowego narusza art. 19 pkt 1 lit. a w.w. ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w związku z art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Uwzględniając zakres sprawy regulowany badaną uchwałą w § 1 pkt 1 w zakresie poz. 1-6 kol. 4 w.w. tabeli stwierdzić również należy, iż ustawodawca w ustawie z dnia 29 października 2021 roku o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników (Dz. U z 2021 roku poz. 2290) dokonał zmiany art. 16 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych zwalniając w pkt 2 rolników ( i ich domowników) w piątki i soboty z opłaty targowej.

Jednakże analiza treści badanej uchwały (w powiązaniu z uchwałą zmieniającą) w tym w.w. tabeli zamieszczonej w § 1 pkt 1 badanej uchwały a w szczególności kolumny 4 poz. 1-6 wskazuje na to, że opłata targowa w ustalonej wysokości obowiązuje rolników dokonujących sprzedaży na targowisku gminnym „Mój Rynek” w każdym bez wyjątku dniu tygodnia - w tym także wówczas jeśli sprzedaż dokonywana byłaby przez rolników w piątek i sobotę.

Jak wyżej wskazano na podstawie art. 16 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych rolnicy (w rozumieniu art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym) prowadzący w piątki i soboty handel w rozumieniu art. 2 pkt 4 w.w. ustawy o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty korzystają z ustawowego zwolnienia podmiotowego z opłaty targowej.

Jednakże z w.w. tabeli zamieszczonej w § 1 pkt 1 badanej uchwały a w szczególności kolumny 4 poz. 1-6 jednoznacznie wynika że obowiązek ponoszenia przez rolników opłaty targowej dotyczy nie tylko dni w których zwolnienie ustawowe nie ma miejsca (a więc od poniedziałku do czwartku) ale również dotyczy piątku i soboty, w które to dni rolnicy korzystają z ustawowego zwolnienia z tej opłaty. Skoro w piątek i sobotę rolnicy korzystają z tego zwolnienia to Rada Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego była uprawniona do ustalenia stawek opłaty targowej obowiązujących rolników od czwartku do poniedziałku (oraz w niedzielę - które to uprawnienie zostało zrealizowane w § 1 pkt 1 kolumna 5 poz. 1-6 w.w. tabeli). W ocenie Kolegium RIO w Kielcach treść w.w. tabeli zamieszczonej w § 1 pkt 1 badanej uchwały w odniesieniu do kolumny 4 poz. 1-6 narusza również art. 16 pkt 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Odnosząc się do kwestionowanej części uchwały Nr XXIII/77/2025 wskazanej w pkt 2 sentencji niniejszej uchwały Kolegium RIO w Kielcach stwierdza, iż w granicach wyznaczonych w art. 19 pkt 2 w.w. ustawy o podatkach i opłatach lokalnych rada gminy może zarządzić pobór m.in. opłaty targowej w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso. Zważywszy na zakres uprawnień dla rady gminy wyznaczony w.w. przepisem Rada Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego nie była upoważniona do uregulowania w badanej uchwale terminu i podstawy wypłaty wynagrodzenia dla inkasenta za inkaso opłaty targowej.

Zgodnie z zasadą legalizmu, określoną w art. 7 i 94 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.) organy władzy publicznej działają na

podstawie i w granicach prawa, a organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Akty prawa miejscowego, do których zalicza się badana uchwała Nr XXIII/77/2025 powinny normować wyłącznie ten zakres spraw, który wynika z upoważnienia ustawodawcy i nie mogą przekraczać tego zakresu. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie ustawowe jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktów prawa miejscowego wydanego na podstawie tego upoważnienia.

Uchwała Nr XXIII/77/2025 niewątpliwie posiada status aktu prawa miejscowego w związku z czym regulowany w niej zakres spraw powinien wynikać z upoważnienia ustawowego. Nadmienić należy, iż w odniesieniu do tej uchwały znajduje również zastosowanie rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) - zgodnie z §135 oraz §137 w związku z §143 załącznika do tego rozporządzenia. Zgodnie z §135 załącznika w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, tj. "podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw".

Zważywszy na powyższe w ocenie Kolegium RIO w Kielcach określony w § 1 pkt 2 uchwały Nr XXIII/77/2025 termin i podstawa wypłaty wynagrodzenia dla Targowisk Miejskich realizujących inkaso opłaty targowej określone słowami o treści „w terminie do 14 dnia każdego następnego miesiąca za miesiąc poprzedni po przedłożeniu stosownej noty księgowej” narusza art. 19 pkt. 2 ww. ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

### **Pouczenie**

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach

***Damian Grzelka***