

Samorządowe akty prawa miejscowego jako instrument służący wspieraniu lokalnej przedsiębiorczości – przykład uchwał w sprawie opłaty targowej

Abstrakt: W niniejszym opracowaniu została poruszona problematyka samorządowych aktów prawa miejscowego, które dotyczą wprowadzenia opłaty targowej, ze szczególnym uwzględnieniem perspektywy gmin z obszaru województwa dolnośląskiego. Analizie poddane zostały uchwały w sprawie wprowadzenia opłaty targowej podjęte w 2023 r. w gminach z obszaru województwa dolnośląskiego. Rozważania prowadzone w niniejszym artykule dotyczą również fiskalnych i pozafiskalnych celów realizowanych przez tytułową opłatę.

Słowa kluczowe: opłata targowa, samorządowe akty prawa miejscowego, prawo miejscowe

1. Wstęp

W dorobku naukowym Pana Profesora Jerzego Korczaka ważne miejsce zajmuje analiza zadań realizowanych przez j.s.t.¹, w tym także problematyka związana z pobieraniem podatków i opłat lokalnych². Akty prawa miejscowego, obok aktów prawa zakładowego oraz aktów prawa samorządów zawodowych, są zaliczane do lokalnych źródeł prawa (administracyjnego)³. Stanowienie sa-

¹ Zob. J. Korczak, *Decentralizacja i recentralizacja w administracji publicznej na przykładzie zadań własnych i zleconych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, Rzeszów–Sandomierz 2017, s. 17-34; J. Korczak, D. Cendrowicz, *Dywersyfikacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, Warszawa 2015, s. 110-130.

² Zob. J. Korczak, *Opłaty lokalne jako rodzaj daniny publicznej*, [w:] E. Klat-Górska et al., *Opłaty w prawie administracyjnym*, Wrocław 2013, s. 245-314.

³ „O przynależności do lokalnych źródeł prawa (administracyjnego) przesądza fakt podejmowania danego aktu normatywnego przez organ podmiotu administracji publicznej, który

morządowych aktów prawa miejscowego, w ramach układu zdecentralizowanego⁴, jest jedną z istotniejszych kompetencji organów j.s.t. i ich różnego rodzaju związków. Efektywna realizacja zadań publicznych, które mają znaczenie dla zaspokajania potrzeb społeczeństwa, powinna bowiem uwzględniać odmienności lokalne czy regionalne⁵, a także specyfikę i potrzeby danego terytorium⁶.

Samodzielność finansowa⁷, polegająca na wyposażeniu j.s.t. we własne źródła dochodów oraz umożliwieniu im samodzielnego wydatkowania posiadanych zasobów finansowych, jest uznawana za jeden z najistotniejszych przejawów ich samodzielności *sensu largo*⁸. M. Augustyniak i T. Moll zaliczają podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat lokalnych – w granicach określonych w odrębnych ustawach – do budżetowo-finansowych zadań rady gminy⁹. Uchwały rady gminy w sprawie podatków i opłat lokalnych, podejmowane na podstawie upoważnień zawartych w u.p.o.l., są aktami prawa miejscowego wykonawczymi *sensu stricto*¹⁰, ponieważ stanowią akty powszechnie obowiązujące na obszarze danej gminy¹¹.

ex definitione (z racji lokalizacji w strukturze administracji publicznej) nie legitymuje się ogólnokrajową właściwością miejscową” – P. Lisowski, *Lokalne źródła prawa administracyjnego*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 227.

⁴ W przeciwieństwie do rządowych aktów prawa miejscowego stanowiących w ramach układu scentralizowanego (tj. w warunkach hierarchicznego podporządkowania) – *ibidem*, s. 229.

⁵ Zaspokajanie potrzeb „lokalnych” dotyczy poziomu gminnego i powiatowego, natomiast zaspokajanie potrzeb „regionalnych” – wojewódzkiego – tak: M. Miemiec, *Stosunek administracyjnoprawny*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022, s. 115. Więcej na ten temat również: K. Sobieralski, *Regionalizacja – zagadnienia procesowoprawne*, [w:] J. Korczak (red.), *Województwo – region – regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej. II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław, 21-22 listopada 2013 r., Wrocław 2013, s. 195-202; A. Chrisidu-Budnik, J. Korczak, *Województwo jako kreator rozwoju regionalnego*, [w:] J. Korczak (red.), *Województwo...*, s. 395-417.

⁶ Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 142-143.

⁷ W literaturze przedmiotu mówi się również o samodzielności finansowej o charakterze mieszanym (dochodowo-wydatkowej) – zob. więcej: J. Korczak, *Konstytucyjne podstawy struktur i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012, s. 218-223.

⁸ A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, s. 56.

⁹ M. Augustyniak, T. Moll, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz do art. 18*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021, LEX/el.

¹⁰ J. Korczak, P. Lisowski, A. Ostapski, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020, s. 271.

¹¹ J. Czerw, *Komentarz do art. 18 u.s.g.*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022, LEX/el. W tym zakresie istotne znaczenie ma również art. 13 pkt 2 ustawy

Niniejsze opracowanie podejmuje problematykę samorządowych aktów prawa miejscowego, które dotyczą wprowadzenia opłaty targowej, ze szczególnym uwzględnieniem perspektywy gmin z obszaru województwa dolnośląskiego. Tytułowa opłata, poza realizacją oczywistego celu fiskalnego¹², służy również wykazaniu określonych celów pozafiskalnych – przypisuje się jej pełnienie funkcji stymulacyjnej (przejawiającej się, np. w budowie oraz odpowiednim urządzeniu targowisk i pozostałej infrastruktury targowej¹³) oraz funkcji reglamentacyjno-porządkowej (w zakresie celowego skoncentrowania handlu w określonej części gminy lub eliminowania niepożądanych zachowań sprzedawców)¹⁴. Wydaje się, że odpowiednie ukształtowanie wysokości dziennych stawek opłaty targowej i katalogu zwolnień przedmiotowych, a w niektórych przypadkach także rezygnacja z poboru tej opłaty, może stanowić instrument/narzędzie służące wspieraniu i rozwojowi lokalnej przedsiębiorczości. W artykule zostanie zastosowana analityczno-dogmatyczna oraz empiryczna metoda badań. W pracy zostaną wykorzystane głównie opracowania monograficzne i artykuły naukowe z zakresu nauki prawa administracyjnego oraz orzeczenia sądów administracyjnych.

2. Opłata targowa – ustalenia o charakterze wprowadzającym

W okresie powojennym w krajowym porządku prawnym funkcjonował podatek targowy¹⁵, uregulowany w art. 19-24 ustawy z dnia 26 lutego 1951 r.

z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Zasadniczo uchwały rady gminy są ogłaszane w wojewódzkim dzienniku urzędowym, przy czym możliwe jest upowszechnienia informacji o stawkach opłaty targowej także w inny sposób, np. w prasie lub przez rozplakatowanie.

¹² Efektywność realizacji celu fiskalnego przez opłatę targową bywa kontestowana w literaturze przedmiotu. Często podnosi się, że opłata ta ma w istocie niewielkie znaczenie finansowe – por. A. Sekuła, *Dochody gmin z tytułu opłat*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2010, nr 101, s. 275-276.

¹³ „Targowisko miejskie jest formą realizacji gminnych zadań gminy w zakresie użyteczności publicznej. W konsekwencji targowisko odpowiada definicji «urządzenia użyteczności publicznej», gmina organizując u siebie targowisko realizuje swe zadania z zakresu użyteczności publicznej” – tak: wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 stycznia 2006 r., III SA/Kr 995/05, LEX nr 293045.

¹⁴ Por. A. Hanusz (red.), *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, Warszawa 2015, s. 244.

¹⁵ Należy przy tym dodać, że już w średniowieczu miasta, które posiadały przywilej targowy lub jarmarczny, mogły uzyskiwać dochody z tzw. targowego – zob. więcej: M. Żuławnik, *Płockie targi i jarmarki w XVI-XVII wieku*, „Notatki Płockie” 2001, nr 3, s. 5-6; A. Drozdek, *Pojęcie i istota piastowskiego cła*, „Studia Elckie” 2017, t. 17, nr 3, s. 216-218.

o podatkach terenowych¹⁶. Ponadto, na podstawie art. 9 ust. 2 dekretu z dnia 2 sierpnia 1951 r. o targach i targowiskach¹⁷ w zw. z art. 35 pkt 2 powołanej ustawy, terenowe rady narodowe mogły wprowadzać w drodze uchwały opłaty targowe od handlu w miejskich halach targowych lub na targowiskach, z tym zastrzeżeniem, że pobieranie opłat od artykułów żywności, dostarczonych przez producentów rolnych, było dozwolone tylko w razie sprzedaży tych artykułów w miejskich halach targowych. Począwszy od 1 stycznia 1955 r., podatek targowy został zastąpiony opłatą targową¹⁸. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym problematyka opłaty targowej została uregulowana w art. 15 i n. u.p.o.l. Od 1 stycznia 2016 r. opłata targowa stanowi świadczenie fakultatywne¹⁹. Jej pobór na terenie danej gminy jest zatem możliwy na podstawie stosownej uchwały organu stanowiącego i kontrolnego gminy w sprawie wprowadzenia opłaty targowej. Uchwała ta powinna określać także zasady ustalania i poboru opłaty targowej oraz terminu płatności i wysokości stawek tej opłaty²⁰.

Opłata targowa (w przypadku jej wprowadzenia²¹) jest pobierana od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposia-

¹⁶ Dz. U. Nr 14, poz. 110. Okres obowiązywania podatku targowego to: od 1 stycznia 1951 r. do 31 grudnia 1954 r.

¹⁷ Dz. U. Nr 41, poz. 312.

¹⁸ Zob. art. 49 ust. 1 dekretu z dnia 20 maja 1955 r. o niektórych podatkach i opłatach terenowych (Dz. U. Nr 21, poz. 136).

¹⁹ Por. art. 9 pkt 10 ustawy z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1045). Do 31 grudnia 2015 r. opłatę targową pobierano obligatoryjnie – art. 15 ust. 1 u.p.o.l. stanowił wówczas, że: „opłatę targową pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach”. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw: „efekt zastosowania fakultatywności opłat: miejscowej, uzdrowiskowej i targowej dla wyniku finansowego gminy powinien być pozytywny lub neutralny. Należy założyć, że decyzja o niepobieraniu opłat nastąpi wówczas, gdy koszty poboru opłaty przekraczają lub są równe uzyskiwanym wpływom [...]. W niektórych gminach opłaty te mają marginalne znaczenie, mimo to są one zobowiązane do poboru, co często generuje wysokie koszty (pobór ww. opłat najczęściej odbywa się w drodze inkasa). Blisko w połowie gmin wpływy z opłaty targowej wynosiły mniej niż 10 tys. zł, z czego w 124 przypadkach nie odnotowano żadnych dochodów z tego tytułu” – zob. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Druk nr 2656. Uzasadnienie: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2656> [dostęp: 27.12.2023].

²⁰ Przy czym wydaje się, że nie ma przeszkód, aby wskazane kwestie mogły zostać uregulowane w ramach jednej kompleksowej uchwały lub też w kilku uchwałach odrębnych.

²¹ Istnienia obowiązku zapłaty opłaty targowej nie można domniemywać, a zatem w gminach, w których po 2015 r. nie podjęto stosownych uchwał wprowadzających opłatę targową, opłaty tej nie można pobierać – tak: R. Dowgier *et al.*, *Podatki i opłaty lokalne. Komentarz do art. 15*, Warszawa 2021, LEX/el.

dających osobowości prawnej²², dokonujących sprzedaży na targowiskach²³. Zgodnie z art. 1c u.p.o.l. organem podatkowym właściwym rzeczowo w sprawach związanych z poborem opłaty targowej²⁴ jest organ wykonawczy gminy, czyli wójt, burmistrz lub prezydent miasta, którego właściwość miejscową ustala się według miejsca położenia targowiska²⁵. Opłatę targową pobiera się niezależnie od przewidzianych w odrębnych przepisach należności za korzystanie z urządzeń targowych oraz za inne usługi świadczone przez prowadzącego targowisko²⁶.

²² Zob. art. 15 ust. 1 zdanie drugie u.p.o.l. W przeciwieństwie np. do opłaty miejscowej, opłaty uzdrowiskowej oraz opłaty od posiadania psów, które pobiera się wyłącznie od osób fizycznych.

²³ Szczegółowe wyjaśnienia odnoszące się do problematyki rozumienia pojęcia „sprzedaży” i pojęcia „targowiska” przekraczają ramy niniejszego opracowania. Więcej na temat ustalania znaczenia terminu „dokonywanie sprzedaży” – zob. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 15 czerwca 2016 r. (I SA/Sz 98/16, LEX nr 2098227); wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 grudnia 2018 r. (I SA/Sz 701/18, LEX nr 2608669); wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2019 r. (II FSK 2659/17, LEX nr 2715878). Więcej na temat sprzedaży odbywającej się na targowisku – zob. wyrok NSA w Poznaniu z dnia 25 marca 1993 r. (SA/Po 207/93, LEX nr 10837); wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r. (III ARN 68/93, LEX nr 28599); wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 września 2004 r. (I SA/Wr 2640/02, LEX nr 695738).

²⁴ W literaturze przedmiotu wskazuje się, że zobowiązanie uiszczenia opłaty targowej powstaje z mocy samego prawa (zob. art. 21 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz. U. z 2023 r. poz. 2383 z późn. zm., dalej jako: o.p.) – tak: A. Hanusz (red.), *op. cit.*, s. 251.

²⁵ Zob. § 8 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie właściwości organów podatkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 565). W praktyce opłata targowa często pobierana jest w drodze inkasa – zob. art. 19 pkt 2 u.p.o.l. i art. 9 o.p. Ustalenie poboru opłaty targowej w drodze inkasa, określenie inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso następuje w drodze uchwały organu stanowiącego i kontrolnego gminy – por. przykładowo: uchwała Nr LX/654/23 Rady Miejskiej Gminy Mirsk z dnia 26 października 2023 r. w sprawie określenia dziennych stawek opłaty targowej i zarządzenia jej poboru w drodze inkasa (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 6147) oraz uchwała Nr LII/283/22 Rady Miejskiej Gminy Gryfów Śląski z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie wprowadzenia opłaty targowej, określenia dziennych stawek opłaty targowej zarządzenia jej poboru w drodze inkasa (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 6059). Wysokość wynagrodzenia za inkaso jest określana procentowo, w odniesieniu do pobranych i terminowo odprowadzanych kwot, lub kwotowo w ustalonej stawce rocznej – zob. uchwała Nr LXIX/418/2023 Rady Miejskiej w Międzyzlesiu z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie opłaty targowej (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 6752) i uchwała Nr LIX/533/23 Rady Miejskiej Dzierżoniowa z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie zasad sprzedaży towarów na targowisku oraz wprowadzenia i określenia wysokości dziennych stawek opłat targowych i zasad ich poboru (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 6491). Więcej na temat problematyki sposobów określenia inkasenta przy poborze opłaty targowej: zob. M. Słupczewski, O. Kosmala, M. Wilmanowicz, *Sposób określenia inkasenta przy poborze opłaty targowej w miastach na prawach powiatu – praktyka i problemy prawne*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, t. 4, nr 4, s. 121-138.

²⁶ Art. 15 ust. 3 u.p.o.l.

Zgodnie z art. 15 ust. 2b u.p.o.l. opłacie targowej nie podlega sprzedaż dokonywana w budynkach lub w ich częściach²⁷. Ustawowy katalog zwolnień od opłaty targowej został określony w art. 16 pkt 1-2 u.p.o.l. W myśl powołanej regulacji z opłaty tej zwalnia się: osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które są podatnikami podatku od nieruchomości w związku z przedmiotami opodatkowania położonymi na targowiskach; a także rolników i ich domowników prowadzących w piątki i soboty handel w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 29 października 2021 r. o ułatwieniach w prowadzeniu handlu w piątki i soboty przez rolników i ich domowników²⁸.

W piśmiennictwie przyjmuje się, że w aktualnej konstrukcji opłaty targowej brak jest charakterystycznej dla opłaty cechy odpłatności, ponieważ trudno jest precyzyjnie ustalić świadczenie, które otrzymują podmioty zobowiązane do zapłaty tej opłaty²⁹. Opłata publiczna, niewykazująca żadnego powiązania ze świadczeniem wzajemnym państwa/podmiotu publicznoprawnego, jest faktycznie podatkiem, nawet jeżeli nie jest tak nazwana³⁰. Jak zauważa A. Hanusz, opłata targowa stanowi w rzeczywistości uproszczoną formę opodatkowania sprzedaży dokonywanej na targowiskach, a samo uiszczenie tej opłaty nie zwalnia osób nią obciążonych od obowiązku ponoszenia także innych świadczeń finansowych wynikających z zasad powszechnie obowiązującego systemu podatkowego w Polsce³¹.

Opłata targowa stanowi w całości źródło dochodów własnych gminy³². Zgodnie z art. 19 pkt 1 lit. a u.p.o.l. stawka opłaty targowej w 2024 r. nie może

²⁷ „Niewątpliwie zamierzeniem prawodawcy wprowadzającego ten przepis było zapobieżenie podwójnemu opodatkowaniu tego samego podmiotu – raz podatkiem od nieruchomości, dwa opłatą targową” – tak: B. Pahl, *Glosa do wyroku NSA z dnia 10 stycznia 2012 r.*, II FSK 2242/10, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7-8, s. 171.

²⁸ Dz. U. poz. 2290.

²⁹ Tak: P. Borszowski, K. Stelmaszczyk, *Komentarz do art. 15 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, [w:] P. Borszowski, K. Stelmaszczyk, *Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, Warszawa 2016, LEX/el.; R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2006, s. 600. Jak zauważa A. Krajewska: „mimo nazewnictwa opłatę targową należy uznać za podatek, bowiem wpisuje się ona w definicję podatku sformułowaną w art. 6 o.p.” – por. *eadem*, [w:] A. Mariański (red.), *Opodatkowanie działalności gospodarczej w Polsce*, Warszawa 2016, s. 133.

³⁰ J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Bydgoszcz-Gdańsk 2007, s. 16.

³¹ A. Hanusz (red.), *op. cit.*, s. 244. Autor klasyfikuje opłatę targową jako zryczałtowaną formę podatku typu przychodowego – zob. także: P. Kryczko, *Komentarz do art. 54 u.s.g.*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022, LEX/el.

³² Art. 4 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2267 z późn. zm.).

przekroczyć kwoty 1096,39 zł dziennie³³. Wysokość dziennych stawek kwotowych opłaty targowej określa się w uchwałach w sprawie wprowadzenia opłaty targowej, które są samorządowymi aktami prawa miejscowego³⁴. W literaturze postuluje się, aby stawki opłaty targowej chociaż w pewnym stopniu uwzględniały wielkość potencjalnych korzyści, jakie może przynosić handel poszczególnym sprzedającym³⁵.

3. Zawieszenie poboru opłaty targowej w 2021 r. – perspektywa regulacji „covidowych”

Zgodnie z art. 31zzm ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³⁶ w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. opłata targowa nie była pobierana. Z tytułu niepobierania opłaty targowej j.s.t. przysługiwała rekompensata ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19³⁷. Podstawę do wyliczenia rekompensaty stanowiły dochody z tytułu opłaty targowej wykazane za 2019 r. w sprawozdaniach j.s.t., których obowiązek sporządzania wynika z przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁸, z uwzględnieniem korekt sprawozdań złożonych do właściwych regionalnych izb obrachunkowych, w terminie do 30 czerwca 2020 r.

³³ Zob. pkt 3 tiret pierwsze obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 21 lipca 2023 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2024 (M. P. poz. 774).

³⁴ Szczegółowe rozważania dotyczące różnicowania stawek opłaty targowej i zwolnień przedmiotowych wprowadzonych w drodze uchwał w gminach z obszaru województwa dolnośląskiego zostaną przedstawione w dalszej części niniejszego artykułu.

³⁵ A. Hanusz (red.), *op. cit.*, s. 248.

³⁶ Zob. art. 1 pkt 38 ustawy z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2255), która weszła w życie z dniem 16 grudnia 2020 r.

³⁷ Zob. art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568). Wpłata rekompensaty nie była uzależniona od konieczności wystąpienia z wnioskiem w tym przedmiocie.

³⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.

Łączna kwota wypłaconych z tego tytułu rekompensat w gminach z obszaru województwa dolnośląskiego wynosiła 7 806 745,67 zł³⁹ – przy czym najniższa wysokość wypłaconej rekompensaty w Mysłakowicach wyniosła 15,00 zł, a najwyższa wypłacona w Głogowie była równa 1 338 016,40 zł⁴⁰. Wysokość udzielonych rekompensat pokazuje, że wprowadzie wpływy z opłaty targowej nie mogą zostać uznane za jedno z głównych/podstawowych źródeł dochodów własnych gminy, to w niektórych gminach⁴¹ – wciąż stanowią dość znaczące źródło dochodów własnych, które może być wydatkowane na określone cele związane z zaspokajaniem potrzeb lokalnej wspólnoty mieszkańców⁴².

4. Samorządowe akty prawa miejscowego w sprawie opłaty targowej – perspektywa gmin z obszaru województwa dolnośląskiego

W 2024 r.⁴³ w województwie dolnośląskim spośród 169 gmin, w tym czterech miast na prawach powiatu⁴⁴, opłata targowa jest pobierana w 96 gminach, co stanowi 56,80% ogółu województwa⁴⁵. Z pobierania opłaty targowej zrezygnowa-

³⁹ W skali całego kraju kwota wypłaconych rekompensat wyniosła łącznie 139 344 638,31 zł. Przy czym w 2019 r. dzienna stawka opłaty targowej nie mogła przekroczyć kwoty 597,86 zł – zob. obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2019 (M.P. poz. 745).

⁴⁰ Ustalono na podstawie listy gmin, które otrzymały rekompensatę z tytułu niepobierania opłaty targowej w 2021 r. – zob. <https://www.gov.pl/attachment/9f7a51a7-2414-4c50-8a-62-ba4787262fcf> [dostęp 8.01.2024].

⁴¹ W Lubinie kwota wypłaconej rekompensaty wyniosła 868 064,00 zł, w Strzelinie – 385 069,00 zł, a w Jeleniej Górze – 304 223,80 zł.

⁴² Zważywszy, że od 2019 r. maksymalna dzienna stawka opłaty targowej wzrosła prawie dwukrotnie.

⁴³ Przyjęta perspektywa badawcza obejmuje kwestie związane z poborem i rezygnacją z poboru opłaty targowej w styczniu 2024 r., z tym zastrzeżeniem, że również w trakcie roku podatkowego może dojść do zmian w zestawieniu przedstawionym w dalszej części niniejszego opracowania.

⁴⁴ Główny Urząd Statystyczny, Rejestr TERYT, https://eteryt.stat.gov.pl/eTeryt/rejestr_teryt/udostepnianie_danych/baza_teryt/uzytkownicy_indywidualni/wyszukiwanie/wyszukiwanie.aspx?contrast=default [dostęp 8.01.2024]. Cztery miasta na prawach powiatu w województwie dolnośląskim to: Jelenia Góra, Legnica, Wałbrzych i Wrocław.

⁴⁵ Opracowanie własne. Dane jednostkowe, które posłużyły do sporządzenia opracowania, zostały ustalone na podstawie Dziennika Urzędowego Województwa Dolnośląskiego (<https://edzienniki.duw.pl/keywordbrowse/30>) [dostęp 7.01.2024]; Biuletynów Informacji Publicznej właściwych jednostek oraz kontaktu bezpośredniego z pracownikami wybranych urzędów.

no w 73 gminach⁴⁶. Były nimi: Bolesławiec, Chocianów, Cieszków, Czernica, Długoleka, Dobroszyce, Domaniów, Dziadowa Kłoda, Dzierżoniów, Głogów, Głuszycza, Grębocice, Gromadka, Jedlina-Zdrój, Jemielno, Jerzmanowa, Jeżów Sudecki, Jordaków Śląski, Kłodzko, Kłodzko (miasto), Kobierzyce, Krośnice, Krotoszyce, Legnica, Legnickie Pole, Lewin Kłodzki, Lubań, Lubin, Malczyce, Marcinowice, Marciszów, Męcinka, Miękinia, Mieroszów, Mietków, Miłkowice, Mściwojów, Niechlów, Nowa Ruda, Oleśnica, Olszyna, Oława, Paszowice, Piechowice, Pielgrzymka, Platerówka, Polkowice, Rudna, Ruja, Siechnice, Siekierczyn, Stara Kamienica, Stoszowice, Szczawno-Zdrój, Szczytna, Ścinawa, Środa Śląska, Świdnica, Świeradów-Zdrój, Wałbrzych, Warta Bolesławiecka, Wądroże Wielkie, Wisznia Mała, Wąsosz, Wleń, Wrocław, Zagrodno, Zgorzelec, Zgorzelec (miasto)⁴⁷, Złotoryja, Złoty Stok, Żórawina, Żukowice⁴⁸. Należy jednocześnie podkreślić, że nie w każdej gminie, w której nie wprowadzono opłaty targowej, zlokalizowane jest targowisko⁴⁹.

W poddanych analizie uchwałach⁵⁰ w 2024 r. w żadnej z gmin nie zdecydowano się wprost na ustalenie dziennej stawki opłaty targowej w kwocie maksymalnej, tj. 1096,39 zł⁵¹. Zróznicowanie w zakresie wysokości dziennych

⁴⁶ Wobec podziału na gminy miejskie, gminy wiejskie oraz gminy miejsko-wiejskie zgodnie z § 2 pkt 6-8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia, stosowania i udostępniania krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju oraz związanych z tym obowiązków organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 157, poz. 1031 z późn. zm.). Więcej na temat problemów terminologicznych dotyczących nazewnictwa gmin (jako j.s.t.) – zob. P. Lisowski, *Nomenklaturowe wyzwania ustrojowe gmin jako jednostek zasadniczego podziału terytorialnego*, [w:] K. Małyś-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański (red.), *W poszukiwaniu dobrego prawa. Księga Jubileuszowa Profesora Mirosława Steca. Tom I. Perspektywa publicznoprawna*, Warszawa 2022.

⁴⁷ W analizowanej perspektywie gmin z obszaru województwa dolnośląskiego o zaprzestaniu poboru opłaty targowej najpóźniej zdecydowano w Zgorzelcu – por. uchwała Nr 570/2023 Rady Miasta Zgorzelec z dnia 24 października 2023 r. w sprawie uchylenia uchwały dotyczącej opłaty targowej (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 5867).

⁴⁸ Należy podkreślić, że: „opłata targowa może być pobierana wszędzie tam, gdzie prowadzony jest handel, bez względu na to, czy jest to targowisko samorządowe, czy prywatne, i to niezależnie od innych opłat wprowadzonych przez osoby prowadzące targowisko” – tak: G. Dudar, L. Etel, S. Presnarowicz, *Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, Warszawa 2008, LEX/el.

⁴⁹ Np. Czernica i Grębocice. Zważywszy na brak infrastruktury targowej na obszarach tych gmin, nie jest możliwe uzyskanie tam zauważalnych wpływów z opłaty targowej.

⁵⁰ Przedstawione poniżej rozważania obejmują uchwały podjęte w 2023 r.

⁵¹ Z tym zastrzeżeniem, że w praktyce dzienna stawka maksymalna może dotyczyć osób/jednostek organizacyjnych dokonujących sprzedaży na targowiskach w przypadku, gdy stawka opłaty jest faktycznie uzależniona od powierzchni zajmowanego stanowiska – por. uchwała Nr 0007.LIX.489.2023 Rady Miejskiej Złotoryi z dnia 26 października 2023 r. w sprawie opłaty targowej (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 5942). Należy dodać, że § 5 wskazanej uchwały

stawek opłaty targowej obejmuje przykładowo: sprzedaż dokonywaną z samochodu, samochodu na miejscu parkingowym, kramu drewnianego, stanowiska handlowego, sklepiku murowanego, stołu handlowego, własnego stolika oraz sprzedaż obwoźną z ręki⁵²; sprzedaż detaliczną prowadzoną z samochodu osobowego lub samochodu dostawczego do 3,5 tony i samochodu (platformy, przyczepy samochodowej) powyżej 3,5 tony oraz sprzedaż obnośną⁵³; powierzchnię stanowiska sprzedaży⁵⁴; sprzedaż artykułów spożywczych i pozostałych produktów⁵⁵; sprzedaż artykułów spożywczych pochodzących z własnej produkcji i sprzedaż innych produktów niewytworzonych we własnym zakresie przez sprzedającego⁵⁶; sprzedaż prowadzoną stale i sprzedaż artykułów okolicznościowych w okresach świątecznych, tj. w tygodniu poprzedzającym Wielkanoc, w okresie od 30 października do 2 listopada oraz na tydzień przed świętami Bożego Narodzenia⁵⁷; sprzedaż prowadzoną stale i sprzedaż prowadzoną podczas kiermaszów i innych imprez okolicznościowych, a także okazjonalną sprzedaż waty cukrowej, lodów, baloników, zabawek⁵⁸; miejsca prowadzenia sprzedaży, tj. targowisko miejskie i inne miejsca⁵⁹; sprzedaż prowadzoną detalicznie i hur-

prawkowo precyzuje, że wyliczona w ten sposób opłata nie może przekroczyć dziennej stawki maksymalnej, określonej w u.p.o.l. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że w przypadku wykorzystania podobnego wzoru obliczania wysokości opłaty targowej, brak zastrzeżenia dot. dziennej stawki maksymalnej w uchwale, stanowi istotne naruszenie prawa, które powinno prowadzić do częściowego stwierdzenia nieważności uchwały w tym zakresie – zob. wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 marca 2023 r. (I SA/Łd 1/23, LEX nr 3513772) oraz wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 września 2020 r. (I SA/Gl 1619/19, LEX nr 3071085).

⁵² Zob. uchwała Nr LXXI/494/2023 Rady Miejskiej w Kamieńcu Żąbkowickim z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie opłaty targowej (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 199).

⁵³ Zob. uchwała Nr LXIX/456/23 Rady Miejskiej w Oławie z dnia 10 października 2023 r. w sprawie wprowadzenia stawek opłaty targowej na terenie miasta Oława (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 5724).

⁵⁴ Zob. uchwała Nr LXXII/453/23 Rady Miejskiej w Brzegu Dolnym z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie opłaty targowej (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 6767).

⁵⁵ Zob. uchwała Nr XC/685/2023 Rady Miejskiej Bystrzycy Kłodzkiej z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie opłaty targowej na 2024 r. (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 6735).

⁵⁶ Zob. uchwała Nr 1218/LXX/23 Rady Miejskiej Węglinica z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie ustalenia opłat targowych na obszarze Gminy i Miasta Węgliniec (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 6421).

⁵⁷ Zob. uchwała Nr LXXIII/800/23 Rady Miejskiej Karpacza z dnia 9 listopada 2023 r. w sprawie wprowadzenia oraz ustalenia dziennych stawek opłaty targowej na terenie Gminy Karpacz (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 6217).

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ Zob. uchwała Nr LIX/458/2023 Rady Miejskiej w Żarowie z dnia 7 września 2023 r. w sprawie wprowadzenia dziennych stawek opłaty targowej na terenie gminy Żarów (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 5152).

towo⁶⁰; okres prowadzenia sprzedaży, tj. sprzedaż prowadzoną w miesiącach styczeń-marzec i kwiecień-grudzień⁶¹; dni prowadzenia sprzedaży, tj. wtorek, czwartek, sobota⁶². Należy przy tym dodać, że w niektórych gminach dzienna stawka opłaty targowej nie podlega różnicowaniu⁶³.

Poddane analizie uchwały przewidują także zwolnienia⁶⁴ o charakterze przedmiotowym⁶⁵, które obejmują przykładowo: sprzedaż prowadzoną podczas imprez o charakterze promocyjnym, tj. w trakcie Targów Sobótkowych, Jarmarku Bożonarodzeniowego, Jarmarku Wielkanocnego, Dożynek Gminnych⁶⁶; sprzedaż runa leśnego w zakresie drobnej sprzedaży z ręki, kosza i wiadra⁶⁷; sezonową sprzedaż w ogródkach letnich przyległych do lokali gastronomicznych,

⁶⁰ Zob. uchwała Nr LXXII/617/23 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 10 sierpnia 2023 r. w sprawie wprowadzenia i ustalenia zasad poboru opłaty targowej (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 4705).

⁶¹ Zob. uchwała Nr CXII/707/23 Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 5 lipca 2023 r. w sprawie określenia zasad poboru, terminu płatności oraz wysokości stawek opłaty targowej na terenie Miasta i Gminy Bogatynia (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 4368).

⁶² Zob. uchwała Nr LIX/533/23 Rady Miejskiej Dzierżoniowa z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie zasad sprzedaży towarów na targowisku oraz wprowadzenia i określenia wysokości dziennych stawek opłat targowych i zasad ich poboru (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 6491).

⁶³ Zob. uchwała Nr LXXV/468/23 Rady Miejskiej Stronia Śląskiego z dnia 29 listopada 2023 r. w sprawie opłaty targowej (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 6868).

⁶⁴ Jak zauważa L. Etel: „w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych nie ma przepisów mogących być podstawą do wprowadzania ulg polegających na obniżeniu stawek podatkowych. Rady mogą jednak wprowadzać niższe stawki opłat, bazując na ustawowej kompetencji do określania ich stawek” – tak: L. Etel, *Różnicowanie stawek podatków i opłat. Glosa do wyroku WSA z dnia 15 grudnia 2008 r., I SA/Bd 581/08*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 12, s. 79. Zatem wprowadzenie w uchwale ulg w opłacie targowej należy zaliczyć do rodzajów naruszeń prawa, skutkujących nieważnością uchwały (lub jej części) – por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 lutego 2016 r. (I SA/Ol 824/15, LEX nr 2013590).

⁶⁵ W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że wprowadzenie w uchwale zwolnień o charakterze podmiotowym lub podmiotowo-przedmiotowym jest niedopuszczalne. „Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych dla prawidłowości wypełnienia przesłanek art. 19 pkt 3 u.p.o.l. konieczne jest określenie kryterium zwolnienia poprzez identyfikację przedmiotu, a nie podmiotu zwolnienia. W każdym przypadku, gdy z ustanowionej normy można wywieść, kto podlega zwolnieniu, to zwolnienie to nie ma charakteru przedmiotowego, a w konsekwencji oznacza przekroczenie delegacji ustawowej wskazanej w art. 19 pkt 3 u.p.o.l.” – tak: wyrok WSA w Olsztynie z dnia 23 marca 2016 r. (I SA/Ol 98/16, LEX nr 2019953).

⁶⁶ Zob. uchwała Nr LXXI/577/23 Rady Miejskiej w Sobótce z dnia 26 października 2023 r. w sprawie opłaty targowej (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 6043).

⁶⁷ Zob. uchwała Nr LX/654/23 Rady Miejskiej Gminy Mirsk z dnia 26 października 2023 r. w sprawie określenia dziennych stawek opłaty targowej i zarządzenia jej poboru w drodze inkasa (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 6147).

stanowiących integralną część tych lokali⁶⁸; sprzedaż dokonywaną w trakcie trwania zorganizowanych festynów, kiermaszów, prezentacji, targów i imprez wystawienniczych o charakterze promocyjnym oraz sprzedaż rękodzieła lokalnych artystów o charakterze promocyjnym⁶⁹; sprzedaż rzeczy używanych na targowisku w niedziele w ramach „pchlego targu”⁷⁰; sprzedaż prowadzoną na festynach organizowanych przez jednostki organizacyjne i pomocnicze gminy, fundacje, stowarzyszenia, kościoły, związki wyznaniowe i komitety społeczne⁷¹.

Wysokość dziennych stawek opłaty targowej w gminach z obszaru województwa dolnośląskiego kształtuje się różnie – od 0,50 zł za 1 m² zajmowanej powierzchni w przypadku sprzedaży ze stołów prowadzonej w okresie styczeń-marzec w Bogatyni do nawet 200,00 zł w przypadku sprzedaży artykułów branży przemysłowej i spożywczej z samochodu osobowego, przyczepy i samochodu ciężarowego w Karpaczu. Planowane dochody budżetu na rok 2024 w zakresie wpływów z opłaty targowej w gminach z obszaru województwa dolnośląskiego także pozostają zróżnicowane – zakłada się, że w Głogowie wyniosą one aż 1 551 000,00 zł⁷², a w Starych Bogdańcowicach tylko 100,00 zł⁷³.

5. Wnioski

Podsumowując przedstawione rozważania, wydaje się, że aktualne ukształtowanie regulacji w zakresie możliwości fakultatywnego poboru opłaty targowej należy uznać za rozwiązanie korzystne. Decyzja o wprowadzeniu

⁶⁸ Zob. uchwała Nr LXXIII/800/23 Rady Miejskiej Karpacza z dnia 9 listopada 2023 r. w sprawie wprowadzenia oraz ustalenia dziennych stawek opłaty targowej na terenie Gminy Karpacz.

⁶⁹ Zob. uchwała Nr XC/549/2023 Rady Miejskiej Żąbkowic Śląskich z dnia 28 września 2023 r. w sprawie wprowadzenia opłaty targowej i zasad jej poboru (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego, poz. 5472).

⁷⁰ Zob. uchwała Nr LXXII/617/23 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 10 sierpnia 2023 r. w sprawie wprowadzenia i ustalenia zasad poboru opłaty targowej.

⁷¹ Zob. uchwała Nr CXII/707/23 Rady Miejskiej w Bogatyni z dnia 5 lipca 2023 r. w sprawie określenia zasad poboru, terminu płatności oraz wysokości stawek opłaty targowej na terenie Miasta i Gminy Bogatynia.

⁷² Zob. uchwała Nr LXXVII/678/23 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 28 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia budżetu Gminy Miejskiej Głogów na rok 2024, <https://glogow.bip.info.pl/dokument.php?iddok=10856&idmp=0&r=r> [dostęp 10.01.2024].

⁷³ Zob. uchwała Nr XLI/387/2023 Rady Gminy Stare Bogdańcowice z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie uchwalenia budżetu gminy na rok 2024, <https://bip.starebogaczowice.ug.gov.pl/dokumenty/3761> [dostęp 10.01.2024].

opłaty targowej⁷⁴ każdorazowo wymaga refleksji w zakresie możliwości uzyskiwania faktycznych wpływów z tego tytułu, przy uwzględnieniu również wysokości kosztów jej ewidencji i egzekucji, a także wysokości ewentualnego wynagrodzenia inkasentów (w przypadku ich wyznaczenia).

Wpływy z opłaty targowej mogą również stanowić (choćby częściowe) źródło finansowania modernizacji infrastruktury targowej czy bieżącej działalności związanej z zapewnieniem czystości, porządku i bezpieczeństwa publicznego na targowiskach. Należy mieć przy tym na uwadze, że beneficjentami ewentualnych wpływów z wprowadzonej opłaty targowej będą w każdym przypadku mieszkańcy – członkowie lokalnej wspólnoty samorządowej. Natomiast rezygnacja z opłaty targowej może służyć zachęceniu potencjalnych handlujących do wyboru konkretnego miejsca sprzedaży, co może przyczynić się do efektywnego zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty i realizacji zadań własnych gminy w zakresie spraw dotyczących targowisk i hal targowych⁷⁵. Przedstawiona perspektywa gmin z obszaru województwa dolnośląskiego pokazuje, że wysokość dziennych stawek opłaty targowej jest zróżnicowana i uzależniona od wielu czynników, a odpowiednie ukształtowanie katalogu zwolnień przedmiotowych może przyczyniać się do wspierania i rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. Wydaje się, że wobec obserwowanego problemu ograniczania samodzielności j.s.t. w połączeniu ze zmniejszaniem poziomu ich finansowania⁷⁶ możliwość uzyskiwania nawet nieznacznych wpływów z tytułu opłaty targowej należy uznać za rozwiązanie korzystne.

Orzecznictwo

Wyrok SN z dnia 18 listopada 1993 r. (III ARN 68/93, LEX nr 28599).

Wyrok NSA w Poznaniu z dnia 25 marca 1993 r. (SA/Po 207/93, LEX nr 10837).

Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2019 r. (II FSK 2659/17, LEX nr 2715878).

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 września 2004 r. (I SA/Wr 2640/02, LEX nr 695738).

⁷⁴ Jak podkreśla P. Lisowski: „w odniesieniu do fakultatywnych aktów prawa miejscowego rady gmin korzystają z maksymalnego stopnia samodzielności prawotwórczej w zakresie decyzji, czy (w ogóle) podejmować akt prawa miejscowego” – *idem*, *Samorządowa samodzielność prawotwórcza a administracja świadcząca*, „*Ius et Administratio*” 2023, t. 50, nr 1, s. 82. Taka decyzja często ma bezpośredni związek z bieżącym stanem finansów samorządowych.

⁷⁵ Por. art. 7 ust. 1 pkt 11 u.s.g.

⁷⁶ Zob. więcej: Z. Gromek, *Zasada samodzielności samorządu terytorialnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2022, LEX/el.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 stycznia 2006 r. (III SA/Kr 995/05, LEX nr 293045).
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 25 lutego 2016 r. (I SA/Ol 824/15, LEX nr 2013590).
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 23 marca 2016 r. (I SA/Ol 98/16, LEX nr 2019953).
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 grudnia 2018 r. (I SA/Sz 701/18, LEX nr 2608669).
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 30 września 2020 r. (I SA/Gl 1619/19, LEX nr 3071085).
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 7 marca 2023 r. (I SA/Łd 1/23, LEX nr 3513772).

Literatura

- Augustyniak M., Moll T., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz do art. 18*, [w:] B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Borszowski P., Stelmaszczyk K., *Komentarz do art. 15 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, [w:] P. Borszowski, K. Stelmaszczyk, *Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Chrisidu-Budnik A., Korczak J., *Województwo jako kreator rozwoju regionalnego*, [w:] J. Korczak (red.), *Województwo – region – regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej. II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego*, Wrocław, 21-22 listopada 2013 r., Wrocław 2013.
- Czerw J., *Komentarz do art. 18 u.s.g.*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022.
- Dowgier R., Etel L., Liszewski G., Pahl B., *Podatki i opłaty lokalne. Komentarz do art. 15*, Warszawa 2021.
- Drozdek A., *Pojęcie i istota piastowskiego cła*, „Studia Elckie” 2017, t. 17, nr 3.
- Dudar G., Etel L., Presnarowicz S., *Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Etel L., *Różnicowanie stawek podatków i opłat. Glosa do wyroku WSA z dnia 15 grudnia 2008 r.*, I SA/Bd 581/08, „Finanse Komunalne” 2009, nr 12.
- Gliniecka J., *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna*, Bydgoszcz–Gdańsk 2007.
- Gromek Z., *Zasada samodzielności samorządu terytorialnego w Konstytucji RP*, Warszawa 2022.
- Hanusz A. (red.), *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, Warszawa 2015.
- Korczak J., *Decentralizacja i recentralizacja w administracji publicznej na przykładzie zadań własnych i zleconych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] E. Ura, E. Feret, S. Pieprzny (red.), *Aktualne problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego*, Rzeszów–Sandomierz 2017.
- Korczak J., *Konstytucyjne podstawy struktur i funkcji samorządu terytorialnego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 2, *Konstytucyjne podstawy funkcjonowania administracji publicznej*, Warszawa 2012.

- Korczak J., *Opłaty lokalne jako rodzaj daniny publicznej*, [w:] E. Klat-Górska et al., *Opłaty w prawie administracyjnym*, Wrocław 2013.
- Korczak J., Cendrowicz D., *Dywersyfikacja zadań samorządu terytorialnego*, [w:] T. Bąkowski (red.), *Organizacja administracji publicznej z perspektywy powierzanych jej zadań*, Warszawa 2015.
- Korczak J., Lisowski P., Ostapski A., *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Wrocław 2020.
- Krajewska A., [w:] A. Mariański (red.), *Opodatkowanie działalności gospodarczej w Polsce*, Warszawa 2016.
- Kryczko P., *Komentarz do art. 54 u.s.g.*, [w:] P. Chmielnicki (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym*, Warszawa 2022.
- Lisowski P., *Lokalne źródła prawa administracyjnego*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022.
- Lisowski P., *Nomenklaturowe wyzwania ustrojowe gmin jako jednostek zasadniczego podziału terytorialnego*, [w:] K. Małysa-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański (red.), *W poszukiwaniu dobrego prawa. Księga Jubileuszowa Profesora Mirosława Steca, t. I, Perspektywa publicznoprawna*, Warszawa 2022.
- Lisowski P., *Samorządowa samodzielność prawotwórcza a administracja świadcząca, „Ius et Administratio” 2023, t. 50, nr 1.*
- Mastalski R., *Prawo podatkowe*, Warszawa 2006.
- Miemiec M., *Stosunek administracyjnoprawny*, [w:] J. Blicharz, P. Lisowski (red.), *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, Warszawa 2022.
- Pahl B., *Glosa do wyroku NSA z dnia 10 stycznia 2012 r., II FSK 2242/10, „Samorząd Terytorialny” 2012, nr 7-8.*
- Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Druk nr 2656. Uzasadnienie: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2656> [dostęp 27.12.2023].
- Sekuła A., *Dochody gmin z tytułu opłat*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2010, nr 101.
- Słupczewski, M., Kosmala, O., Wilmanowicz, M., *Sposób określenia inkasenta przy poborze opłaty targowej w miastach na prawach powiatu – praktyka i problemy prawne*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, t. 4, nr 4.
- Sobieralski K., *Regionalizacja – zagadnienia procesowoprawne*, [w:] J. Korczak (red.), *Województwo – region – regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej. II Wydziałowa Konferencja Kół Naukowych Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław, 21-22 listopada 2013 r.*, Wrocław 2013.
- Wiktorowska A., *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.
- Żuławnik M., *Płockie targi i jarmarki w XVI-XVII wieku*, „Notatki Płockie” 2001, nr 3.

