



Minister Finansów i Gospodarki

Warszawa, 3 sierpnia 2026 roku

Sprawa: odpowiedź na interpelację nr 18614
Znak sprawy: DPL2.054.9.2026
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Odpowiedź na interpelację nr 18614

Szanowny Panie Marszałku,

odpowiadając na interpelację nr 18614 Pana Posła Bartłomieja Pejo w sprawie praktyki poboru opłaty targowej na prywatnych targowiskach oraz granic ingerencji organów podatkowych w działalność przedsiębiorców, uprzejmie wyjaśniam.

Jak wynika z interpelacji, zgłoszone zostały wątpliwości odnoszące się do sytuacji, w której właściciel prywatnego targowiska, na którym pobierana jest opłata targowa przez wyznaczonego przez gminę inkasenta, został wezwany przez gminny organ podatkowy do przekazania informacji o najemcach poszczególnych stanowisk handlowych, pod groźbą nałożenia na niego kary porządkowej. Wskazano, że przedsiębiorca prowadzący targowisko ponosi koszty funkcjonowania targowiska, a ponadto opłaca podatek od nieruchomości.

Odnosząc się do tej sytuacji, przedstawiam poniżej odpowiedzi na pytania Pana Posła, będące informacją na temat obowiązujących przepisów prawa:

Ad 1. Organ podatkowy ma obowiązek pobierania danin publicznoprawnych pozostających w jego właściwości. Jest on zatem zobowiązany do badania okoliczności mających wpływ na powstanie obowiązku podatkowego lub wysokość zobowiązania podatkowego¹.

W związku z powyższym gminny organ podatkowy właściwy w sprawie wprowadzonej na terenie danej gminy opłaty targowej, która pobierana jest od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach, może podejmować na podstawie obowiązujących przepisów czynności w celu ustalenia prawidłowej wysokości zobowiązania podatkowego tych osób z tytułu opłaty targowej,

¹ por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 kwietnia 2009 r. sygn. akt II SA/Wa 1614/08

sprawdzenia rzetelności wpłat oraz wyegzekwowania należnej opłaty od osób zobowiązanych do jej uiszczenia, w sytuacji, gdyby osoby te pomimo ciążącego na nich obowiązku, nie opłaciły tej opłaty.

Dane osób będących najemcami stanowisk handlowych znajdujących na terenie targowiska są niezbędne do poczynienia przez organ podatkowy ustaleń w zakresie wypełnienia przez te osoby obowiązku wynikającego z przepisów prawa w zakresie opłaty targowej. Do ustalenia podatników tej opłaty gminny organ podatkowy może wykorzystywać instrumenty przewidziane w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa² (dalej: Ordynacja podatkowa).

Zgodnie z art. 82 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą są obowiązane do sporządzania i przekazywania informacji na pisemne żądanie organu podatkowego - o zdarzeniach wynikających m.in. ze stosunków cywilnoprawnych, mogących mieć wpływ na powstanie obowiązku podatkowego lub wysokość zobowiązania podatkowego osób lub jednostek, z którymi zawarto umowę. Zakres żądanych informacji oraz termin ich przekazania określa organ podatkowy³.

Żądanie organu podatkowego sporządzenia i przekazania informacji na podstawie art. 82 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej może mieć miejsce jedynie przed wszczęciem postępowania podatkowego lub kontroli podatkowej, a dane zgromadzone w tym trybie mają umożliwić organom podatkowym określenie zasadności wszczęcia postępowania podatkowego lub kontroli podatkowej.

Istotnym jest również to, że na podstawie powołanego przepisu nie mogą być zobowiązane do sporządzania i przekazywania informacji osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej.

Natomiast w postępowaniu podatkowym podstawę prawną do wezwania do dokonania określonych czynności stanowi przepis art. 155 § 1 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którym organ podatkowy może wezwać stronę lub inne osoby do złożenia wyjaśnień, zeznań, przedłożenia dokumentów lub dokonania określonej czynności osobiście, przez pełnomocnika lub na piśmie, jeżeli jest to niezbędne dla wyjaśnienia stanu faktycznego lub rozstrzygnięcia sprawy.

Żądanie objęte wezwaniem może być wykonane osobiście przez wezwanego lub osobę go reprezentującą. Może polegać na bezpośrednim stawieniu się w siedzibie organu albo w sposób pośredni, poprzez udzielenie pisemnych wyjaśnień. Zakres zachowania się wezwanego każdorazowo określa organ, co powinno jednoznacznie wynikać z wezwania.

Jak wskazał WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 7 grudnia 2021 r. sygn. akt I SA/Gd 914/21: „Osoba wezwana na podstawie art. 155 § 1 o.p. jest zobowiązana podporządkować się temu wezwaniu nie tylko poprzez obowiązek dokonania określonej w wezwaniu czynności, ale także poprzez stawiennictwo w miejscu i czasie określonym przez organ. To organ podatkowy, jako gospodarz i prowadzący postępowanie, decyduje o tym, jakiej czynności osoba wezwana powinna dokonać (np. złożenie zeznań w charakterze świadka lub pisemnych wyjaśnień), wyznacza datę i miejsce przeprowadzenia oznaczonej czynności. To na organie spoczywa bowiem nie tylko obowiązek ustalenia stanu faktycznego sprawy, ale także zapewnienie, aby postępowanie prowadzone było sprawnie, bacząc na dochowanie ustawowych terminów jego zakończenia.”.

² Dz. U. z 2026 r. poz. 622, z późn. zm.

³ Art. 82 § 5 Ordynacji podatkowej

Sumując powyższe, należy wskazać, że organ podatkowy może wezwać przedsiębiorcę do podania informacji o swoich kontrahentach, jeżeli jest to niezbędne dla wyjaśnienia stanu faktycznego lub rozstrzygnięcia sprawy, a przedsiębiorca jest zobowiązany podporządkować się temu wezwaniu, zarówno w trakcie toczącego się postępowania podatkowego, jak i przed wszczęciem tego postępowania.

Korzystania ze wskazanych wyżej instrumentów nie wyklucza sytuacja, w której w gminie wyznaczony został do poboru opłaty inkasent, który w myśl Ordynacji podatkowej obowiązany jest do pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu⁴.

Jeżeli w postępowaniu podatkowym organ podatkowy stwierdzi, że inkasent nie wykonał tych obowiązków, wydaje decyzję o odpowiedzialności podatkowej inkasenta, w której określa wysokość należności z tytułu pobranego, a niewpłaconego podatku⁵. Za podatek pobrany a niewpłacony inkasent odpowiada całym swoim majątkiem. Inkasenci są obowiązani przechowywać dokumentację związaną z inkasem podatków do czasu upływu terminu przedawnienia zobowiązania inkasenta⁶.

Inkasent nie odpowiada natomiast za podatek niepobrany. Jeżeli zatem inkasent nie pobrał opłaty pozyskanie od niego danych osób, które tej opłaty nie uiściły, nie jest możliwe.

Ad 2, 3 i 4. W art. 262 Ordynacji podatkowej przewidziano rozwiązanie polegające na nałożeniu kary porządkowej, mające na celu zdyscyplinowanie osób, na których ciąży obowiązek niezbędny dla prawidłowego przebiegu postępowania prowadzonego przez organ podatkowy.

W przepisie art. 262 § 1-3 Ordynacji podatkowej enumeratywnie wyliczono podmioty, na które może być nałożona kara porządkowa, a także zachowania lub zaniechania, za które mogą one być ukarane. Katalog czynów zagrożonych karami porządkowymi, zawartymi w powołanym przepisie ma charakter zamknięty.

Warunkiem wymierzenia kary porządkowej w związku z niedopełnieniem obowiązku określonego w art. 262 § 1 Ordynacji podatkowej jest ponadto pouczenie przez organ podatkowy osoby zobowiązanej do jego wykonania o skutkach niezastosowania się do wezwania, w tym o skutkach wynikających z tego przepisu.

Stosownie do art. 262 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej strona, pełnomocnik strony, świadek lub biegły mogą zostać ukarani karą porządkową, jeśli mimo prawidłowego wezwania organu podatkowego bezzasadnie odmówią lub nie dokonają w terminie wyznaczonym w wezwaniu złożenia wyjaśnień, zeznań, okazania przedmiotu oględzin, przedłożenia tłumaczenia dokumentacji obcojęzycznej lub udziału w innej czynności. Krąg podmiotów, na które mogą być nakładane kary porządkowe w postępowaniu podatkowym, jest zatem ograniczony.

Na bezzasadność odmowy dokonania konkretnej czynności, jako na kluczową przesłankę nałożenia kary porządkowej zwrócił uwagę NSA w wyroku z dnia 18 maja 2022 r., sygn. akt III FSK 563/21: „Pod pojęciem bezzasadności odmowy dokonania konkretnej czynności procesowej należy rozumieć odmowę niemającą podstaw w obiektywnych okolicznościach sprawy. Nie chodzi tu zatem o to, czy w przekonaniu strony powinna ona ten obowiązek wykonać, lecz o kwestię istnienia faktycznych przeszkód w jego wykonaniu.”.

⁴ Art. 9 Ordynacji podatkowej

⁵ Art. 30 § 2-4 Ordynacji podatkowej

⁶ Art. 32 § 1 Ordynacji podatkowej

Kara porządkowa może być nakładana nie tylko w postępowaniu podatkowym, ale także w trakcie kontroli podatkowej⁷ oraz czynności sprawdzających⁸. Nie przewiduje się natomiast możliwości nałożenia kary porządkowej poza ww. procedurami.

Jedną z zasad postępowania podatkowego jest zasada prawdy obiektywnej, która została uregulowana w art. 122 § 1 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którą w toku postępowania organy podatkowe podejmują wszelkie niezbędne działania w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy w postępowaniu podatkowym. Tym samym organ prowadzący postępowanie ma obowiązek przeprowadzenia z urzędu wszystkich dowodów mających na celu ustalenie rzeczywistego stanu rzeczy. Oznacza to, że ustalenie stanu faktycznego sprawy jest obowiązkiem organu podatkowego. Zgromadzenie całego materiału dowodowego musi nastąpić z inicjatywy i przez czynności organu.

Zasada prawdy obiektywnej została skonkretyzowana w art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którą organ podatkowy jest obowiązany zebrać i w sposób wyczerpujący rozpatrzyć cały materiał dowodowy. Oznacza to, że organ podatkowy jest zobowiązany wykazywać inicjatywę dowodową, a więc być aktywnym w poszukiwaniu, zbieraniu, zabezpieczaniu i ujawnianiu dowodów. To z inicjatywy organu podatkowego powinien być przeprowadzony każdy dowód, którego istnienia można racjonalnie oczekiwać, na okoliczności związane z podatkowym stanem faktycznym zakreślonym przez organ prowadzący postępowanie podatkowe.

Mając na uwadze powyższe, żądanie przez organ podatkowy przedstawienia informacji o kontrahentach przedsiębiorcy, mających znaczenie dla prawidłowego ustalenia ich zobowiązania podatkowego z tytułu opłaty targowej jest zgodne z zasadą prawdy obiektywnej, skonkretyzowanej w art. 187 § 1 Ordynacji podatkowej i nie narusza praw przedsiębiorcy, do którego kierowane jest wezwanie.

Ad 4. Ministerstwo Finansów nie prowadziło analiz w zakresie: wpływu przepisów dotyczących opłaty targowej na funkcjonowanie prywatnych targowisk oraz zasadności funkcjonowania opłaty targowej na takich targowiskach.

Wskazać jednak należy, iż zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁹ (dalej: upol) targowiskami są wszelkie miejsca, w których jest prowadzona sprzedaż. Opłata targowa jest zatem pobierana niezależnie od statusu prawnego podmiotu prowadzącego targowisko, tj. czy jest to podmiot publiczny (np. gmina) czy prywatny (prywatny przedsiębiorca).

Brak jest uzasadnienia dla niepobierania tej opłaty na terenie prywatnych targowisk.

Odnosząc się do wskazanej kwestii dotyczącej jednoczesnego opłacania przez właścicieli prywatnych stanowisk: podatku od nieruchomości oraz kosztów utrzymania infrastruktury na targowisku, należy wskazać, że podatek od nieruchomości, jaki płaci przedsiębiorca prowadzący prywatne targowisko od gruntów i od budynków będących jego własnością lub w przypadku, gdy jest on posiadaczem gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego¹⁰ jest daniną publiczną, której obowiązek zapłaty wynika z upol. Koszty utrzymania infrastruktury targowiska, obciążające prowadzącego targowisko, to odrębne świadczenia, do poniesienia których zobowiązany jest on na

⁷ Art. 292 Ordynacji podatkowej

⁸ Art. 280 Ordynacji podatkowej

⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 707

¹⁰ art. 3 ust. 1 upol

podstawie odrębnych przepisów lub obowiązku ich poniesienia wynika z zawartych umów cywilnoprawnych. Jego sytuacja pod tym względem nie różni się od sytuacji innych przedsiębiorców, którzy również ponoszą zarówno koszty związane z funkcjonowaniem i utrzymaniem przedsiębiorstwa, jak i opłacają daniny publicznoprawne.

Ad. 6. Opłata targowa od 1 stycznia 2016 r. jest fakultatywną opłatą lokalną, którą rada gminy może wprowadzić na swoim terenie. Opłata ta stanowi nieodpłatne i bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz gminy, z którego wpływy stanowią źródło jej dochodów własnych, niezbędnych do realizacji przez gminę potrzeb jej mieszkańców. W celu umożliwienia gminom realizacji tych zadań niezbędne jest zapewnienie im środków finansowych. Z tego powodu wiele gmin decyduje się na wprowadzenie opłaty targowej. Z danych sprawozdawczości budżetowej jednostek samorządu terytorialnego wynika, że w 2025 r. dochody wykonane z tytułu opłaty targowej wyniosły 126 215 494,95 zł, które wykazało 1408 gmin.

Likwidacja opłaty targowej miałaby negatywny skutek dla finansów gmin, które zdecydowały się na wprowadzenie tej opłaty. W związku z wywodzącymi się z art. 167 i 168 Konstytucji RP zasadami: samodzielności finansowej i autonomii podatkowej gmin, spadek ich dochodów wymaga bądź rekompensaty z innego źródła, bądź ewentualnego zmniejszenia zakresu zadań publicznych, do których realizacji są zobowiązane gminy.

Zniesienie opłaty targowej nie znajduje też uzasadnienia w kontekście posiadanych przez gminę narzędzi polityki podatkowej w zakresie tej opłaty. W upol określone są dzienne stawki maksymalne opłaty targowej, natomiast zasady ustalania tej opłaty określa rada gminy. Gminy mogą różnicować jej stawki oraz wprowadzać zwolnienia przedmiotowe z tej opłaty. Pozwala to na kształtowanie przez gminę obciążeń podatkowych przedsiębiorców dokonujących sprzedaży na targowiskach, w zależności od sytuacji i potrzeb lokalnych.

Mając na uwadze powyższe, nie przewiduje się zarówno zmiany obowiązujących przepisów z zakresu opłaty targowej polegających na odstępieniu od jej pobierania na terenie prywatnych targowisk, jak również nie jest planowana kompleksowa reforma tej daniny.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki

Jarosław Neneman
Podsekretarz Stanu

w Ministerstwie Finansów