



Uchwała Nr 133/XI/2022

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 12 maja 2022 r.

**w sprawie uchwały Nr XLVI/327/2022 Rady Miejskiej w Szczyrku z dnia 6 kwietnia 2022 r.
w sprawie ustalenia miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową**

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały XLVI/327/2022 Rady Miejskiej w Szczyrku z dnia 6 kwietnia 2022 r. w sprawie ustalenia miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową z powodu istotnego naruszenia prawa, polegającego na wprowadzeniu opłaty miejscowej bez uprzedniego ustalenia miejscowości odpowiadających warunkom określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 17 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, w których pobiera się opłatę miejscową, czym naruszono art. 17 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1170 z późn. zm.).

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLVI/327/2022 Rady Miejskiej w Szczyrku z dnia 6 kwietnia 2022 r. w sprawie ustalenia miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 13 kwietnia 2022 roku.

W dniu 26 kwietnia 2022 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 124/X/2022 wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały.

Badanie nadzorcze przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 12 maja 2022 r. o terminie którego powiadomiono organy gminy z pouczeniem, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, stosownie do regulacji zawartej w art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. Jednocześnie poinformowano, że na podstawie art. 15zxx 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 kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 274 z późn. zm.) posiedzenia Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach odbywają się w sposób zdalny i nie ma możliwości udziału przedstawicieli Miasta osobiście w siedzibie Izby.

W posiedzeniu uczestniczył przedstawiciel Gminy Szczyrk w osobie pełnomocnika.

Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium stwierdziło w badanej uchwale istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Powyższe naruszenie prawa stanowiło podstawę do stwierdzenia jej nieważności. Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny.

W dniu 6 kwietnia 2022 r. Rada Miejska w Szczyrku podjęła uchwałę Nr XLVI/327/2022 w sprawie ustalenia miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową. Jako podstawę prawną podjęcia uchwały wskazano:

- art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U.2022.559) wskazujący Radę Gminy jako organ właściwy do podejmowania uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach;
- art. 17 ust. 5 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity Dz.U 2019.1170 z późn. zm.) upoważniający Radę Gminy do ustalenia miejscowości odpowiadających warunkom określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów wydanym na podstawie tejże ustawy. Przepis ten powiązано z art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz.U. 2005 r. Nr 175 poz. 1462 z późn. zm.) stanowiącym, że akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów zmienianych tą ustawą z zakresu zadań i kompetencji podlegających

przekazaniu tą ustawą zachowują moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje;

- ust. 8 rozporządzenia Nr 7/91 Wojewody Bielskiego z dnia 23 lipca 1991 roku w sprawie ustalenia miejscowości odpowiadających kryteriom, w których pobiera się opłatę miejscową (Dz. Urz. Woj. Bielskiego 1991 r. Nr 15 poz. 137);

- art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity Dz.U.2019 1461).

Uchwała posiada 3 paragrafy. W § 1 wprowadza opłatę miejscową w Mieście Szczyrk. W § 2 powierza wykonania Burmistrzowi Miasta Szczyrk. W § 3 ustala termin wejścia w życie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego.

Z powyższego wynika, że tytuł uchwały pozostaje w sprzeczności z uregulowaną w niej materią. Uchwała Nr XLVI/327/2022 podjęta została w sprawie ustalenia miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową. Podstawą podjęcia uchwały regulującej to zagadnienie jest przywołany powyżej przepis art. 17 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (ale wymaga on aby miejscowości te spełniały dodatkowe kryteria, o których w tytule uchwały nie ma mowy). Określona natomiast w § 1 merytoryczna treść uchwały wprowadzająca opłatę miejscową posiada upoważnienie do jej podjęcia na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Mając na uwadze, że decydujące znaczenie ma nie tytuł, a treść uchwały, Kolegium Izby stwierdziło tutaj swoją właściwość jako organu nadzoru, gdyż zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych uchwały dotyczące podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa, czyli w tym przypadku wprowadzenia opłaty miejscowej (§ 1 uchwały) należą do właściwości rzeczowej tychże izb. Swoje stanowisko w sprawie rozbieżności pomiędzy tytułem, a treścią uchwały zajął pismem z 10 maja 2022 r. Burmistrz Szczyrku wyjaśniając: „*Pojęcie <<ustalenie>> i <<wprowadzenie>> stanowią synonimy. Wobec powyższego, należy uznać, iż pomiędzy tytułem aktu prawnego a jego treścią nie występuje rozbieżność. Z ostrożności zaznaczyć należy nadto, iż tytuł aktu prawnego spełnia jedynie funkcję informacyjną, a ewentualne zastrzeżenia co do jego prawidłowości nie mają znaczenia z punktu widzenia ważności uchwały.*”

W badanej uchwale Rada Miejska nie ustaliła stawki opłaty miejscowej, do czego odniósł się w swoim piśmie z 10 maja 2022 r. Burmistrz Szczyrku: „*Oplata miejscowa nie jest obecnie pobierana w Mieście Szczyrk. Akt prawny – uchwała Rady Miejskiej w Szczyrku – określająca jej wysokość ma zostać podjęta na najbliższej sesji Rady Miejskiej.*”

Do przesłanej regionalnej uchwały Rady Miejskiej w Szczyrku dołączono uzasadnienie o treści:
„W okresie od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U z 1991 roku, nr 9 poz.31 ze zm.), tj. od 30 stycznia 1991 r. do 31 grudnia 2005 r. opłata miejscowa mogła być pobierana wyłącznie w miejscowościach określonych przez właściwego wojewodę w drodze rozporządzenia, które to spełniały przewidziane ustawą kryteria, na wcześniejszy wniosek rady gminy, po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska.

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz.U Nr 175, poz.1462 ze zm.) z dniem 1 stycznia 2006 r. znowelizowała ustawę o podatkach i opłatach lokalnych w zakresie określania miejscowości, w których może być pobierana opłata miejscowa.

Wojewoda Bielski działając na podstawie art.17 ust.3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wydał rozporządzenie nr 7/91 z dnia 23 lipca 1991 r. w sprawie ustalenia miejscowości odpowiadających kryteriom w których pobiera się opłatę miejscową. W ustępie 8 przedmiotowego rozporządzenia uwzględniono Miasto Szczyrk. Co znamienne, ustawodawca nie określił maksymalnego terminu obowiązywania w/w rozporządzenia. Zgodnie z treścią art. 47 ust.2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz.U nr 175 , poz. 1462 z późn.zm), uzależniono wyłącznie od wydania przez radę gminy aktu prawa miejscowego, określającego miejscowości, w których pobiera się opłatę miejscową.

Mając na uwadze powyższe, pomimo zmiany stanu prawnego na poziomie ustawowym, rozporządzenia wojewody dotyczące miejscowości, w których pobiera się opłatę miejscową, mogą funkcjonować jeśli rada gminy nie skorzystała ze swoich kompetencji wynikających z treści znowelizowanego art. 17 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – vide wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 grudnia 2009 r., sygn. akt I SA/KR 1148/09.

Prawomocnym wyrokiem z dnia 23 października 2020 r., sygn. akt I SA/GL 201/20 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej w Szczyrku z dnia 24 czerwca 2008 r. nr XXXIII/151/2008 w sprawie opłaty miejscowej. Podstawą zaskarżonej uchwały był art.17 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia tejże uchwały. Zaskarżona uchwała zastąpiła więc przywoływane już rozporządzenie Wojewody Bielskiego, jednak w związku z faktem, iż finalnie stwierdzono jej nieważność, należy uznać ją za nieistniejącą i to od chwili jej podjęcia (ex tunc) – vide wyrok WSA w Poznaniu z dnia 10 lutego 2014 r., sygn. akt IV SA/Po 170/14. Zasadność takiego stanowiska potwierdza również Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 grudnia 2003 r. wydanym w sprawie 9/02, OTK-A 2003, nr 9 poz.100).

Reasumując powyższe, Rada Miejska w Szczyrku jest upoważniona do podjęcia przedmiotowej uchwały na podstawie nadal obowiązującego rozporządzenia Wojewody Bielskiego nr 7/91 z dnia 23 lipca 1991 r.

Jedynie na marginesie dodać należy, iż również inne miasta, pobierają opłatę miejscową w oparciu o przywoływane już rozporządzenie Wojewody przy analogicznym stanie faktycznym i prawnym, a legalność podjętej uchwały została potwierdzona przez WSA w Gliwicach – vide wyrok WSA w Gliwicach z dnia 06.07.2016 r., sygn. akt I SA/Gl 649/16.”

Powyższe stanowisko zostało potwierdzone przez Burmistrza Szczyrku pismem z 10 maja 2022 r. oraz w wyjaśnieniach pełnomocnika Gminy podczas badania nadzorczego w trakcie posiedzenia Kolegium Izby.

Jak z powyższego wynika podjęta uchwała miała zastąpić unieważnioną wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 23 października 2020 r. (Nr I SA/Gl 201/20) uchwałą Rady Miejskiej w Szczyrku z dnia 24 czerwca 2008 r. Nr XXXIII/151/2008 w przedmiocie ustalenia miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową. Złożona przez Gminę Szczyrk skarga kasacyjna do wyroku uchylającego została oddalona przez Naczelnego Sąd Administracyjny 8 grudnia 2021 r. (III FSK 3441/21). Zgodnie z art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz.U. 2005 r. Nr 175 poz. 1462 z późn. zm.) akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów zmienianych tą ustawą z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu tą ustawą zachowują moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje, co dotyczy rozporządzenia Nr 7/91 Wojewody Bielskiego z dnia 23 lipca 1991 roku w sprawie ustalenia miejscowości odpowiadających kryteriom, w których pobiera się opłatę miejscową (Dz. Urz. Woj. Bielskiego 1991 r. Nr 15 poz. 137). Rozporządzenia wojewodów, ustalające wykazy miejscowości, w których pobiera się opłatę miejscową obowiązują, aż do czasu, gdy rada właściwej gminy nie podejmie uchwały w sprawie ustalenia miejscowości, w których pobiera się opłatę miejscową na podstawie art. 17 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Zatem gdy rada gminy nie skorzystała z kompetencji wynikającej z tegoż art. 17 ust. 5 ma prawo do dokonywania zmian w uchwałach dotyczących opłaty miejscowej, w tym do określenia nowej listy inkasentów (tak wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 18 grudnia 2009 r. I SA/Kr 1148/09). Rada Miejska w Szczyrku jednak nie dokonała zmian do istniejących już uchwał wydanych na podstawie rozporządzenia Nr 7/91 Wojewody Bielskiego z dnia 23 lipca 1991 roku, lecz wprowadziła opłatę miejscową w Mieście Szczyrk, powołując jako podstawę jej podjęcia

art. 17 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, wobec czego nie można powoływać się na przepisy powyżej powołanego rozporządzenia Wojewody Bielskiego.

Badając przedmiotową uchwałę – w sprawie ustalenia miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową - Kolegium Izby wzięło pod uwagę przede wszystkim to, iż na mocy obowiązujących w czasie jej podjęcia przepisów art. 17 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1170 z późn. zm.) rada gminy może wprowadzić opłatę miejscową, którą pobiera się od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę **w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach**. Rada gminy ustala miejscowości **odpowiadające warunkom** określonym w przepisach wydanych na podstawie ust. 3 i 4, w których pobiera się opłatę miejscową. Przepisy art. 17 ust. 3 i 4 stanowią natomiast upoważnienie ustawowe dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia minimalnych warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową, uwzględniając zróżnicowanie warunków regionalnych i lokalnych oraz do określenia warunków klimatycznych, krajobrazowych, umożliwiających pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych. Na podstawie tego upoważnienia Rada Ministrów wydała rozporządzenia z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (Dz. U. Nr 249, poz.1851). Z treści § 2 pkt 1 i 2 tego rozporządzenia wynika, że minimalne warunki klimatyczne uznaje się za spełnione, jeśli zachowane są dopuszczalne poziomy niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi (na terenie strefy, na obszarze której położona jest miejscowość) i dotrzymane są dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych (w miejscowości). Obydwie przesłanki muszą być spełnione łącznie - niespełnienie jednej z nich oznacza, że minimalne warunki klimatyczne nie zostały wypełnione (tak wyrok WSA w Gliwicach z 23 października 2020 r. I SA/GI 201/20).

Jak wynika z powyższych przepisów Rada Miejska w Szczyrku najpierw miała obowiązek ustalić, czy spełnione są warunki klimatyczne i walory krajobrazowe umożliwiające pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych określone w powyżej przywołanym rozporządzeniu Rady Ministrów. W przypadku pozytywnej weryfikacji należało na podstawie 17 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych podjąć uchwałę ustalającą wykaz miejscowości spełniających te warunki, a końcowym dopiero etapem byłoby wprowadzenie opłaty miejscowej na podstawie art. 17 ust.1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i ustalenie jej wysokości. Z wyjaśnień pełnomocnika Gminy udzielonych w trakcie badania uchwały podczas posiedzenia Kolegium wynika, że nie podjęto czynności sprawdzających spełnienia warunków ustalonych

w rozporządzeniu Rady Ministrów, gdyż z góry założono że gmina nie spełnia tych warunków i od samego początku celem było podjęcie uchwały w trybie niezgodnym z obowiązującą ustawą o podatkach i opłatach lokalnych. W świetle obowiązujących przepisów zdaniem Kolegium Izby nie można wprowadzić opłaty miejscowej, bez uprzedniego podjęcia uchwały w sprawie określenia miejscowości spełniających warunki określone w rozporządzeniu Rady Ministrów, jak uczyniła to Rada Miejska w Szczyrku.

Biorąc pod uwagę powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 oraz art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym uchwaliło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej