



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 4 stycznia 2023 r.

Poz. 76

UCHWAŁA NR 0102-395/22

KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 14 grudnia 2022 roku

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały nr XLI/317/2022 Rady Miejskiej w Pasymiu z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie: stawek opłaty miejscowej

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie 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 2022 r. poz. 1668) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność uchwały nr XLI/317/2022 Rady Miejskiej w Pasymiu z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie: stawek opłaty miejscowej.

UZASADNIENIE

W dniu 6 grudnia 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie wpłynęła uchwała XLI/317/2022 Rady Miejskiej w Pasymiu z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie: stawek opłaty miejscowej, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 9 grudnia 2022 r. zawiadomiono Gminę Pasym, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 14 grudnia 2022 r.

Na podstawie art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Pasym nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby.

Stosownie do art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Przepis art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy - Ordynacja podatkowa.

Kolegium Izby, badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, co następuje:

Rada Miejska w Pasymiu w uchwale nr XLI/317/2022 Rady Miejskiej w Pasymiu z dnia 29 listopada 2022 r. w sprawie: stawek opłaty miejscowej ustanowiła m.in. że :

„§ 2. Ustala się dzienną stawkę opłaty miejscowej w wysokości:

1. 2,00 zł za dobę pobytu - od osoby dorosłej,
2. 1,00 zł za dobę pobytu - od osoby, w przypadku dzieci do lat 16 i młodzieży uczącej się.

§ 3. 1. Opłata jest płatna z góry za cały okres pobytu.

(...)

4. Osoby zobowiązane winny zachować dowód wpłaty opłaty miejscowej na czas objęty dokonaną wpłatą i okazać go na żądanie osobom upoważnionym przez Burmistrza Miasta Pasym do przeprowadzenia kontroli podatkowej.

(...)

§ 4. 2. Inkasenci zobowiązani są do pobrania w Urzędzie Miasta i Gminy w Pasymiu kwitariuszy służących ewidencjonowaniu wpłat w terminie zapewniającym pobranie i rozliczenie wpłat od wszystkich zobowiązanych w danym roku podatkowym.”.

Zgodnie z art. 19 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. 2022 r., poz. 1452 ze zm.), organ stanowiący w drodze uchwały:

- (pkt 1) określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłat określonych w ustawie,
- (pkt 2) może zarządzić pobór tych opłat w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso, a także może wprowadzić obowiązek prowadzenia przez inkasentów ewidencji osób, o których mowa w art. 17 ust. 1, zobowiązanych do uiszczania opłaty miejscowej oraz określić szczegółowy zakres danych zawartych w tej ewidencji, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego poboru opłaty miejscowej,
- (pkt 3) może wprowadzać inne niż wymienione w ustawie zwolnienia przedmiotowe od opłat lokalnych - w przeciwieństwie do zwolnień o charakterze podmiotowym, których katalog wedle normy kompetencyjnej z art. 217 ustawy zasadniczej określił wprost ustawodawca w art. 17 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

W przywołanych wyżej przepisach brak jest upoważnienia rady gminy do podmiotowego różnicowania stawek opłaty miejscowej, a takiego różnicowania dokonała Rada Miejska w Pasymiu w § 2 badanej uchwały. Czynnikiem różnicującym wysokość stawki opłaty miejscowej może być natomiast cel pobytu podlegającego tej opłacie. Zdaniem Kolegium Izby Rada Miejska w Pasymiu przekroczyła zakres kompetencji różnicując wysokość stawki opłaty miejscowej w zależności od podmiotu objętego opłatą miejscową.

Dokonując oceny treści § 3 badanej uchwały, Kolegium Izby zauważa, że na podstawie art. 17 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych: „Rada gminy może wprowadzić opłatę miejscową. Opłatę miejscową pobiera się od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych:

- 1) w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach,
- 2) w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowiskowej na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1301) - za każdą rozpoczętą dobę pobytu.”

Wobec takiego stanu sprawy Kolegium Izby stwierdziło, że na podstawie art. 17 ust. 1 w związku z art. 19 pkt 1 lit. b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych opłata miejscowa jest pobierana 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 - za każdy dzień pobytu w takich miejscowościach. Z powołanego przepisu wynika, że obowiązek uiszczenia opłaty miejscowej przekształca się w zobowiązanie podatkowe wraz z upływem każdego dnia pobytu. Wobec powyższego nie jest możliwe pobieranie tej opłaty z góry za cały okres pobytu.

Dokonując oceny zapisów § 3 ust. 4 oraz § 4 ust. 2 badanej uchwały zdaniem Kolegium Izby zakres ustawowego umocowania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego co do podejmowania aktów prawa miejscowego w zakresie opłaty miejscowej nie obejmuje uprawnień do nakładania obowiązków na podatników w ten sposób, że „Osoby zobowiązane winny zachować dowód wpłaty opłaty miejscowej na czas objęty dokonaną wpłatą i okazać go na żądanie osobom upoważnionym przez Burmistrza Miasta Pasym do przeprowadzenia kontroli podatkowej.”, nie obejmują również uprawnień do stanowienia zapisów o treści: „Inkasenci zobowiązani są do pobrania w Urzędzie Miasta i Gminy w Pasymiu kwitariuszy służących ewidencjonowaniu wpłat w terminie zapewniającym pobranie i rozliczenie wpłat od wszystkich zobowiązanych w danym roku podatkowym.”.

Ustawodawca nie przyznał organom gminy kompetencji do stanowienia wszelkich norm prawnych, lecz jedynie kompetencję do precyzowania rozwiązań zawartych w ustawach. Tym samym organy gminy nie mogą zmieniać lub uchylać przepisów zawartych w źródłach prawa powszechnie obowiązującego, o jakich mowa w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP. Wyjście poza katalog spraw określonych w przepisie kompetencyjnym oznacza wydanie aktu normatywnego z przekroczeniem granic ustawowego upoważnienia i powoduje, że taki akt dotknięty jest w tej części wadą nieważności.

W doktrynie finansów publicznych oraz orzecznictwie administracyjnym powszechnie uznawana jest zasada, iż organy jednostek samorządu terytorialnego mogą czynić tylko to, na co zezwalają ustawy. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 stycznia 1997 r.: „Do działalności organów samorządu terytorialnego w sferze zobowiązań publicznoprawnych nie stosuje się zasady "co nie jest zakazane jest dozwolone”, lecz regułę „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje” (sygn. akt. III SA 534/96, M. Podat. 1997/12/374). Jednocześnie normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły. Zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141).

Analiza przepisów art. 171 Konstytucji RP, art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, art. 90 ust. 2, art. 91 ust. 1 i ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, prowadzi do wniosku, że istnieją dwa rodzaje wad uchwał w postaci "nieistotnego naruszenia prawa" oraz „sprzeczności z prawem”, która obejmuje, naruszenia prawa o charakterze istotnym. Przy czym, za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenie prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy, jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przyjęć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały bądź zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

W tym stanie rzeczy postanowiono jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.

Prezes
Bogdan Gaber