



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Kraków, dnia 29 grudnia 2023 r.

Poz. 9404

UCHWAŁA NR KI.411.173.2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Krakowie

z dnia 28 grudnia 2023 roku

znak sprawy: KI.43.181.50.2023

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) i art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1325)

o r z e k a

o stwierdzeniu nieważności Uchwały Nr LV/718/2023 Rady Miasta Zakopane z dnia 7 grudnia 2023 r. w sprawie opłaty miejscowej.

UZASADNIENIE

Uchwała Nr LV/718/2023 Rady Miasta Zakopane z dnia 7 grudnia 2023 roku w sprawie opłaty miejscowej, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 7 grudnia 2023 r. Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego w dniu 7 grudnia 2023 roku, pod pozycją 8508.

Podejmując uchwałę Nr LV/718/2023 Rada Miasta Zakopane powołała się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 8, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2023 r., poz. 40 ze zm.), art. 17 ust. 1 pkt 1 i ust. 5, art. 19 pkt 1 lit. b i pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 70), art. 47 § 4a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 2383).

W toku czynności nadzorczych związanych z badaniem uchwały Nr LV/718/2023 pod względem jej legalności, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie dokonało oceny zgodności jej ustaleń z prawem, stwierdzając, co następuje:

Uchwałą Nr LV/718/2023 Rada Miasta Zakopane ustaliła pobór opłaty miejscowej na terenie Miasta Zakopane. Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Zakopane:

- 1) wprowadziła opłatę miejscową,

- 2) określiła wysokość stawek opłaty miejscowej,
- 3) określiła zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności opłaty miejscowej,
- 4) zarządziła pobór opłaty miejscowej w drodze inkasa, określiła inkasentów, terminy płatności dla inkasentów oraz wynagrodzenie za inkaso.

W § 3 uchwały określono, że cyt.: „*Wprowadza się opłatę miejscową na terenie Miasta Zakopane, 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.*”. W kolejnych paragrafach 4-7 uchwały ustalono wysokość stawki opłaty miejscowej – 2,00 zł za każdą rozpoczętą dobę pobytu – oraz pobór opłaty miejscowej. Paragrafem 8 uchwały postanowiono natomiast o utracie mocy uchwały Nr XV/245/2015 Rady Miasta Zakopane z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie opłaty miejscowej (Dz. Urz. Woj. Małop. z 2015 r. poz. 7299).

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Izby wzięło pod uwagę przede wszystkim obowiązujące w czasie jej podjęcia przepisy, stanowiące podstawę prawną umożliwiającą ustalenie poboru opłaty miejscowej na terenie Miasta Zakopane.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70) rada gminy może wprowadzić opłatę miejscową. Opłatę miejscową 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, w których pobiera się opłatę miejscową, z tym zastrzeżeniem, że miejscowości te muszą spełniać warunki określone w przepisach wydanych na podstawie art. 17 ust. 3 i 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Przepisy art. 17 ust. 3 i 4 ww. ustawy 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 upoważnienia, wynikającego z ww. przepisów, Rada Ministrów wydała rozporządzenie 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). Zgodnie z § 2 pkt 1 i 2 tego rozporządzenia za minimalne warunki klimatyczne uznaje się zachowanie:

- 1) na terenie strefy, o której mowa w art. 87 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2022 r. poz. 2556 z późn. zm.), na obszarze której położona jest miejscowość, dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi, określonych w przepisach o ochronie środowiska;
- 2) w miejscowości dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych, określonych w przepisach o ochronie środowiska.

Wyżej wskazane przesłanki powinny być spełnione łącznie – niespełnienie jednej z nich oznacza, że minimalne warunki klimatyczne nie zostały wypełnione (wyrok WSA w Gliwicach z 23 października 2020 r., sygn. akt I SA/Gl 201/20).

Opierając się na raporcie ogłoszonym przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska Departament Monitoringu Środowiska Regionalny Wydział Monitoringu Środowiska w Krakowie, pn. „Ocena poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku w roku 2022 w województwie małopolskim”, Kolegium Izby nie kwestionuje zachowania dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych na terenie Miasta Zakopane, czyli warunku wskazanego w § 2 pkt 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 roku.

Kolegium Izby stwierdziło natomiast, że Miasto Zakopane nie spełnia warunku wynikającego z § 2 pkt 1 ww. rozporządzenia, który odnosi się do terenu całej strefy, w której dokonuje się oceny jakości powietrza, a do której przynależy Miasto Zakopane. W uzasadnieniu do badanej uchwały powołano się m.in. na dane uzyskane od Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, z których wynika, że cyt.: „*od 2015 roku Miasto Zakopane posiada klasę A dla pyłu zawieszonego PM10, tj. klasę uprawniającą na terenie Miasta Zakopane do poboru opłaty miejscowej. Miasto Zakopane jako jedna z nielicznych miejscowości w strefie posiada klasę A dla pyłów zawieszonych PM 10.*”. Jednakże dane, na których oparto ww. informacje, odnoszą się jedynie do terenu Miasta Zakopane, a nie do terenu całej strefy.

W kwestiach dotyczących określenia stref oraz wielkości dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. odsyła do przepisów o ochronie środowiska. Przynależność do strefy, o której mowa we wcześniej wskazanym rozporządzeniu Rady Ministrów, w myśl art. 87 ust. 2a ustawy Prawo ochrony środowiska wyznacza załącznik do tejże ustawy, zgodnie z którym Miasto Zakopane przynależy do strefy małopolskiej oznaczonej kodem PL1203. Strefa ta obejmuje terytorium całego województwa małopolskiego, z wyłączeniem aglomeracji krakowskiej oraz miasta Tarnów.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska oceny jakości powietrza i obserwacji zmian dokonuje się w ramach państwowego monitoringu środowiska. Główny Inspektor Ochrony Środowiska, w terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku, dokonuje oceny poziomów substancji w powietrzu w danej strefie za rok poprzedni oraz odrębnie dla każdej substancji dokonuje klasyfikacji stref – art. 89 ust. 1 ww. ustawy.

Oceniając jakość powietrza Główny Inspektorat Ochrony Środowiska (dalej: GIOŚ) musi kierować się wytycznymi, zawartymi w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. z 2012 r. poz. 845), które określa dopuszczalne poziomy niektórych substancji w powietrzu.

Odnosząc się do powyższego, Kolegium Izby uznało, że dokonywanie oceny jakości powietrza w strefach z punktu widzenia opłaty miejscowej ma ten skutek, że to nie dana miejscowość, lecz strefa, na terenie której jest ona położona, musi spełniać wymogi dotyczące zachowania dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi. Podobne stanowisko konstatuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyrokach: z dnia 26 stycznia 2010 r. sygn. akt II OSK 1873/09, z dnia 15 marca 2018 r. sygn. akt II FSK 3579/17, z dnia 18 marca 2018 r., sygn. akt II FSK 3579/17 oraz z dnia 8 grudnia 2021 r., sygn. akt III FSK 3441/21.

W momencie podjęcia badanej uchwały podstawą uznania przesłanki spełniania warunków klimatycznych była ogłoszona przez GIOŚ „Ocena jakości powietrza w strefach w Polsce za rok 2022. Zbiorczy raport krajowy z rocznej oceny jakości powietrza w strefach wykonanej przez GIOŚ według zasad określonych w art. 89 ustawy-Prawo ochrony środowiska”. Zgodnie z tym raportem strefa małopolska nie spełniała minimalnych warunków klimatycznych i została zakwalifikowana do klasy C ze względu na ponadnormatywne przekroczenie pyłu zawieszonego PM10, benzo(a)pirenu w pyłe zawieszonym PM10 oraz pyłu zawieszonego PM2,5 – zgodnie z danymi zawartymi w Załączniku B do ww. dokumentu, pn. Zestawienia wyników rocznej oceny jakości powietrza za 2022 rok – ochrona zdrowia, Tabela B.1. Klasy stref dla poszczególnych zanieczyszczeń dla każdej strefy, uzyskane w ocenie rocznej za 2022 r. dokonanej w oparciu o kryteria ustanowione w celu ochrony zdrowia. Zgodnie z ww. raportem GIOŚ, do klasy C zaliczono strefy, na terenie których zarejestrowano przekroczenia, a poziom stężeń zanieczyszczenia w tej klasie jest powyżej poziomu dopuszczalnego, z uwzględnieniem dozwolonych częstości przekroczeń określonych we właściwych przepisach Ministra Środowiska.

Zgodnie z danymi przedstawionymi natomiast w raporcie pn. „Roczna ocena jakości powietrza w województwie małopolskim. Raport wojewódzki za rok 2022”, opracowanym w Regionalnym Wydziale Monitoringu Środowiska w Krakowie Departamentu Monitoringu Środowiska Głównego

Inspektoratu Ochrony Środowiska, cyt.: „Na podstawie oceny jakości powietrza oraz klasyfikacji stref województwa małopolskiego za rok 2022, według kryterium ochrony zdrowia ludzi stwierdzono przekroczenia poziomów dopuszczalnych/docelowych we wszystkich 3 strefach województwa, w zakresie następujących substancji:

–*aglomeracja krakowska (dwutlenek azotu, pył zawieszony PM10, benzo(a)pirenu w pyłe zawieszonym PM10,*

–*m. Tarnów (benzo(a)pirenu w pyłe zawieszonym PM10),*

–*strefa małopolska (pył zawieszony PM10, pył zawieszony PM2,5 (faza II), benzo(a)pirenu w pyłe zawieszonym PM10).*

We wszystkich strefach został również przekroczony poziom celu długoterminowego ozonu pod kątem ochrony zdrowia ludzi.”.

Wobec powyższego, Kolegium Izby uznało, że jeżeli w danej strefie zostały przekroczone dopuszczalne poziomy wskazanych substancji i została ona zaliczona do strefy klasy C, to na terenie takiej strefy z uwagi na niezachowanie minimalnych warunków klimatycznych, nie może być pobierana opłata miejscowa, której pobór uzależniony jest wprost od ich spełnienia. Podkreślenia wymaga, iż ocena poziomów substancji w danej strefie za rok poprzedni (art. 89 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska) stanowi podstawę do ustalenia, czy spełnione są wymogi dotyczące zachowania dopuszczalnego poziomu niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi - na potrzeby ustalenia spełniania minimalnych warunków klimatycznych.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, Kolegium Izby uznało, że nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa wykazanie, że Miasto Zakopane, jako odrębna miejscowość w strefie spełnia warunki klimatyczne, upoważniające do ustalenia poboru opłaty miejscowej. Miasto jest przypisane do strefy małopolskiej i w myśl przytoczonych powyżej przepisów, to właśnie ta ostatnia musi spełniać określone w nich warunki. Należy również wskazać na orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego wydane w powyższym zakresie, cyt.: „*W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, sformułowanie "ustala miejscowości" nie oznacza pełnej swobody decyzyjnej organu stanowiącego j.s.t. w tym zakresie; przeciwnie, przepis ten powierza gminie ograniczoną władzę dyskrecyjną, nakładając jednocześnie na organ stanowiący gminy obowiązek uprzedniej weryfikacji, czy dana miejscowość faktycznie spełnia przesłanki określone w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, wydanych na podstawie art. 17 ust. 3 i ust. 4 u.p.o.l. Organy stanowiące j.s.t. – wydając uchwałę, o której mowa w art. 17 ust. 5 u.p.o.l. – nie mogą zatem działać woluntarystycznie, lecz winny stosować się do określonej w ustawie procedury stanowienia przepisów prawa miejscowego w tym konkretnym przedmiocie; rada gminy, chcąc wprowadzić opłatę miejscową, zobowiązana jest dokonać w sposób transparentny wnikliwej i miarodajnej analizy, czy warunki klimatyczne lub krajobrazowe istniejące w danej miejscowości odpowiadają przesłankom określonym w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 17 ust. 3 i ust. 4 u.p.o.l. Rozstrzygnięcie powyższej kwestii musi opierać się na stwierdzeniu określonych faktów w kontekście przesłanek określonych w rozporządzeniu RM; nie można traktować go wyłącznie jako „oświadczenie woli” rady gminy wprowadzenia w danej miejscowości opłaty miejscowej.” (wyroki NSA: z dnia 18 marca 2018 r., sygn. akt II FSK 3579/17 oraz z dnia 8 grudnia 2021 r., sygn. akt III FSK 3441/21).*

Kolegium Izby ponadto zaznacza, że w § 8 badanej uchwały Rada Miasta Zakopane postanowiła o utracie mocy uchwały Nr XV/245/2015 Rady Miasta Zakopane z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie opłaty miejscowej, która natomiast została wydana na podstawie uchwały Nr XXII/250/2008 Rady Miasta Zakopane z dnia 27 marca 2008 r., uchylonej przez Naczelnego Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 18 marca 2018 r., sygn. akt II FSK 3579/17. Jednocześnie wskazać należy na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 6 kwietnia 2023 roku, sygn. akt I SA/Kr 86/23, w którym stwierdzono nieważność uchwały Nr XV/245/2015 Rady Miasta Zakopane z dnia 26 listopada 2015 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie ze względu na istotny charakter wskazanego naruszenia prawa na posiedzeniu w dniu 20 grudnia 2023 roku postanowiło wszcząć postępowanie o stwierdzenie nieważności uchwały Nr LV/718/2023 Rady Miasta Zakopane z dnia 7 grudnia 2023 roku. Jednocześnie Kolegium Izby powiadomiło Miasto Zakopane o terminie ponownego rozpatrywania sprawy i możliwości wzięcia udziału w posiedzeniu Kolegium upoważnionych przedstawicieli Rady Miasta.

W związku z tym, że Miasto Zakopane nie skorzystało z możliwości przedstawienia dodatkowych wyjaśnień, a jedynie zwrócono się z prośbą o odroczenie terminu posiedzenia Kolegium Izby, z uwagi na upływający termin nadzoru w zakresie przedmiotowej uchwały, po ponownym rozpoznaniu sprawy Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie na posiedzeniu w dniu 28 grudnia 2023 roku postanowiło orzec, jak w sentencji uchwały. Niespełnienie wymaganej prawem przesłanki w postaci zachowania dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu na terenie danej strefy oznacza, iż uchwała Nr LV/718/2023 Rady Miasta Zakopane z dnia 7 grudnia 2023 roku wydana została z istotnym naruszeniem prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, uchybiając art. 17 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, jak również § 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. Tym samym wystąpiła podstawa do stwierdzenia jej nieważności w całości.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego – zgodnie z art. 13 pkt 8a ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r., poz. 1461).

POUCZENIE

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie. Skargę tę należy wnieść w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszej uchwały, przy czym należy to uczynić za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie.

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM IZBY

Jolanta Nowakowska