



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

---

Kraków, dnia 18 czerwca 2024 r.

Poz. 4124

**UCHWAŁA NR KI.411.100.2024**

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Krakowie**

**z dnia 12 czerwca 2024 r.**

znak sprawy: KI.43.99.33.2024

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 2024 r. poz. 609 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 II.19.2024 Rady Miasta i Gminy Uzdrowskiej Muszyna z dnia 13 maja 2024 r. w sprawie opłaty miejscowej.**

### UZASADNIENIE

Uchwała Nr II.19.2024 Rady Miasta i Gminy Uzdrowskiej Muszyna z dnia 13 maja 2024 r. w sprawie opłaty miejscowej, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie w dniu 16 maja 2024 r., w Dzienniku Urzędowym Województwa Małopolskiego została ogłoszona w dniu 17 maja 2024 roku, pod pozycją nr 3578.

Podejmując uchwałę Nr II.19.2024 Rada Miasta i Gminy Uzdrowskiej Muszyna powołała się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 8 i art. 40 ust. 1, art. 42 ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2024 r. poz. 609), art. 19 pkt 1 lit. b i pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (j.t. Dz. U. z 2023 r. poz. 70 z późn. zm.), art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (j.t. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) art. 47 § 4a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (j.t. Dz. U. z 2023 r. poz. 2383 z późn. zm.), obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 21 lipca 2023 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2024 (M. P. z 2023 r., poz. 774), rozporządzenia Nr 227/a Wojewody Małopolskiego z dnia 8 maja 2001 r. w sprawie ustalenia w województwie małopolskim miejscowości, w których pobierana jest opłata miejscowa (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2001 r. Nr 53 poz. 804 z późn. zm.),

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. 175. 1462).

W toku czynności nadzorczych związanych z badaniem uchwały Nr II.19.2024 pod względem jej legalności, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie dokonało oceny zgodności jej ustaleń z prawem i ustaliło co następuje:

— Na dzień podjęcia przez Radę Miasta i Gminy Uzdrowskiej Muszyna uchwały Nr II.19.2024, tj. na dzień 13 maja 2024 r., w obiegu prawnym pozostawała uchwała Nr LXIV.797.2023 Rady Miasta i Gminy Uzdrowskiej Muszyna z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie opłaty miejscowej (Dz. Urz. Woj. Małop. z 6 grudnia 2023 r., poz. 8195). Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 23 kwietnia 2024 r., sygn. akt I SA/Kr 188/24, będący wynikiem złożonej skargi Miasta i Gminy Uzdrowskiej Muszyna na uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie z dnia 28 grudnia 2023 r., Nr KI.411.174.2023 w przedmiocie stwierdzenia nieważności tej uchwały, do obecnej chwili pozostaje nieprawomocny. Uogólniając Sąd w tym wyroku podzielił stanowisko Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie, wyrażone w uchwale Nr KI.411.174.2023 z dnia 28 grudnia 2023 r., wskazując że miejscowości, na terenie których Rada zdecydowała się wprowadzić opłatę miejscową, winny spełniać minimalne warunki klimatyczne, określone w przepisach wydanych na podstawie art. 17 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r., poz. 70 z późn. zm.). Z przeprowadzonego wówczas postępowania nadzorczego wynika, że takie warunki nie zostały spełnione, a zatem Rada nie ma uprawnień do wprowadzania i pobierania opłaty miejscowej.

Ponadto badana uchwała Nr II.19.2024 stanowi akt prawa miejscowego i podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Dokonując oceny jej treści trzeba przywołać wyrażoną w doktrynie i orzecznictwie zasadę poprawnej legislacji, mającą swoje źródło w zasadzie demokratycznego państwa prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), zgodnie z którą Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Zgodnie z przywołaną zasadą prawidłowej legislacji, organy tworzące system prawa powinny formułować przepisy prawne w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. akt K 7/99). W ocenie organu nadzoru treść norm prawa miejscowego, ustalonego podjętą przez Radę uchwałą winna spełniać powyższe wymagania składające się także na zasadę określoności przepisów prawnych.

W przypadku kwestionowanej uchwały takich wymogów nie zachowano.

Przyjęte w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), stosowane również przy stanowieniu prawa lokalnego, w § 14 ust. 2 oraz w § 39 ust. 1 w związku z § 143 wprowadzają zasadę, że jeżeli ustawa (uchwała) reguluje dziedzinę spraw uprzednio unormowaną przez inną ustawę (uchwałę), to ustawa (uchwała) ta powinna zawierać także przepisy przejściowe lub dostosowujące oraz przepisy uchylające. Oznacza to, że jeśli dany akt zawiera normy dotyczące kwestii już wcześniej uregulowanych, to musi oprócz przepisów merytorycznych zawierać przepisy, które uporządkują stan prawny w ten sposób, by jednocześnie nie obowiązywały przepisy zawierające normy wzajemnie sprzeczne. Przywołane zasady techniki prawodawczej, w § 82 - § 97 rozporządzenia, wskazują, że zmiana uchwały polega na uchyleniu niektórych jej zapisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów. Uchwały zmienia się przepisem wyraźnie wskazującym na dokonywane zmiany, a pierwszemu artykułowi uchwały zmieniającej nadaje się brzmienie: "w uchwale... (tytuł uchwały) wprowadza się następujące zmiany:...".

Z treści § 86 rozporządzenia wynika, że zmiana uchwały nie może polegać na tym, że dawny przepis zastępuje się nowym, nie wskazując jednocześnie dokonywania tej zmiany, tzw: nowelizacja

dorozumiana, czyli na zmianie polegającej na tym, że organ stanowiący wprowadza w życie nowy przepis, nie nowelizując (lub uchylając) poprzedniego. W takiej sytuacji adresaci stanowiących przepisów mogą nie zauważyć, że zaszły w nich jakieś zmiany, a jeśli je zauważą, będą musieli sami ocenić, jakie normy obowiązują w zmienionym stanie prawnym. Taka nowelizacja bardzo utrudnia poznanie treści prawa obowiązującego w zmienionym stanie prawnym, zarówno organom stosującym prawo, jak i obywatelom (por. orzeczenie TK z dnia 11 lutego 1992 r., K 14/91, OTK 1992, nr 1, poz. 7).

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie uznało, że Rada Miasta i Gminy Uzdrowskiej Muszyna konstruując treść uchwały Nr II.19.2024 z dnia 13 maja 2024 r. w sprawie opłaty miejscowej nie zastosowała się do wskazanych norm prawnych, a zatem w ocenie organu nadzoru uchwała została przez Radę podjęta z naruszeniem prawa.

Ponadto Kolegium Izby zwróciło uwagę, że w podstawie prawnej badanej uchwały Nr II.19.2024 Rady Miasta i Gminy Uzdrowskiej Muszyna z dnia 13 maja 2024 r. w sprawie opłaty miejscowej przywołano przepisy, które utraciły moc, dotyczy to rozporządzenia Nr 227/a Wojewody Małopolskiego z dnia 8 maja 2001 r. w sprawie ustalenia w województwie małopolskim miejscowości, w których pobierana jest opłata miejscowa (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2001 r. Nr 53 poz. 804 z późn. zm.). Zgodnie z przywołanym również w podstawie prawnej art. 47 ust. 2 ustawy z 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. z 2005 r. Nr 175, poz. 1462 z późn. zm.) - akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów zmienianych niniejszą ustawą z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu niniejszą ustawą, zachowują moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje. Mając zatem na uwadze powyższe, przywołane rozporządzenie Nr 227/a Wojewody Małopolskiego z dnia 8 maja 2001 r. w sprawie ustalenia w województwie małopolskim miejscowości, w których pobierana jest opłata miejscowa, obowiązywało do momentu ustalenia przez rady gmin, miejscowości, w których pobiera się opłatę miejscową. Rada Miasta i Gminy Uzdrowskiej Muszyna taką uchwałę w sprawie ustalenia miejscowości, w których pobiera się opłatę miejscową podjęła w dniu 20 listopada 2008 r. - uchwała Nr XXIII/352/2008 (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego Nr 837, poz.6198).

Z uwagi na przywołany wyżej nieprawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 23 kwietnia 2024 r., w tym miejscu wyjaśnienia wymaga stan prawny wskazujący, że art. 17 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zmieniający stan faktyczny dotyczący podejmowania prawa lokalnego dotyczącego opłaty miejscowej, wprowadzony został do polskiego porządku prawnego z dniem 1 stycznia 2006 r. Przed tą datą, zgodnie z ówczesnie obowiązującą treścią art. 17 ust. 3 ww. ustawy, to wojewoda, na wniosek rady gminy, po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska, ustalał miejscowości odpowiadające kryteriom określonym w ust. 1, w których pobiera się opłatę miejscową. W 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 ustawodawca wyraźnie stwierdził, że akty prawa miejscowego wydane na podstawie przepisów zmienianych niniejszą ustawą z zakresu zadań i kompetencji podlegających przekazaniu niniejszą ustawą zachowują moc do czasu wydania nowych aktów prawa miejscowego przez organy przejmujące zadania i kompetencje. Powyższy zwrot należy odczytywać w ten sposób, że z chwilą podjęcia przez radę gminy uchwały na podstawie art. 17 ust. 5 u.p.o.l. wcześniej obowiązujące rozporządzenie wojewody w tym zakresie bezpowrotnie traci swoją moc prawną (por. wyrok NSA z dnia 15 marca 2018 r. II FSK 3579/17). Jak już wspomniano taką właśnie uchwałę podjęła Rada Miasta i Gminy Uzdrowskiej Muszyna, tj. Uchwałę Nr XXIII/352/2008 Rady Miasta i Gminy Uzdrowskiej Muszyna z dnia 20 listopada 2008 r. w sprawie ustalenia miejscowości, w których pobiera się opłatę miejscową.

Konsekwencją podjęcia przedmiotowej uchwały jest fakt, że Rozporządzenie Wojewody Małopolskiego ustalające miejscowości, w których pobierana jest opłata miejscowa utraciło w tym

zakresie bezpowrotnie swoją moc obowiązującą, a określone w uchwale rady miejscowości w celu wprowadzenia opłaty miejscowej muszą spełniać warunki klimatyczne, określone w obowiązujących przepisach prawa, a te nie zostały spełnione we wskazanych miejscowościach.

Zwrócić w tym miejscu należy uwagę, że uchwała z 20 listopada 2008 r. - uchwała Nr XXIII/352/2008 - została przez Radę Miasta i Gminy Uzdrowskiej Muszyna wielokrotnie od roku 2008-2023 przywoływana w podstawie prawnej uchwał wprowadzających opłatę miejscową na terenie wskazanych przez siebie miejscowości, określania wysokości stawki opłaty, ustalania poboru tej opłaty w drodze inkasa, ustalenia inkasentów i ich wynagrodzenia.

Podsumowując, przywołane rozporządzenie Nr 227/a Wojewody Małopolskiego z dnia 8 maja 2001 r. nie może, zdaniem Kolegium, stanowić podstawy prawnej do pobierania opłaty miejscowej na obszarze miejscowości Leluchów, Powroźnik i Wojkowa, a Rada Miasta i Gminy Uzdrowskiej Muszyna nie może wywodzić obowiązku uiszczania przedmiotowej opłaty miejscowej z treści uchwały Nr II.19.2024 Rady Miasta i Gminy Uzdrowskiej Muszyna z dnia 13 maja 2024 r. w sprawie opłaty miejscowej.

Jednocześnie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej zwraca uwagę, że zapisy badanej uchwały Nr II.19.2024 Rady Miasta i Gminy Uzdrowskiej Muszyna z dnia 13 maja 2024 r. w sprawie opłaty miejscowej oraz pozostającej w obiegu prawnym uchwały NR LXIV.797.2023 Rady Miasta i Gminy Uzdrowskiej Muszyna z dnia 30 listopada 2023 r. w sprawie opłaty miejscowej powielają treść w kwestiach dotyczących określenia wysokości opłaty miejscowej, sposobu jej naliczania, zarządzenia jej poboru w drodze inkasa, a także sposobu rozliczenia się inkasenta.

W tym miejscu podkreślenia wymaga fakt, że obie, pozostające w obiegu prawnym uchwały, nakładają na inkasentów obowiązek podatkowy, o którym mowa w art. 30 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2023, poz. 2383 z późn. zm.), gdy tymczasem Załączniki obu tych uchwał, będące *Wykazem inkasentów opłaty miejscowej*, są w osobach wyznaczonych inkasentów rozbieżne. (Załącznik do uchwały Nr II.19.2024 z 13 maja 2024 r. wskazuje nazwiska 18 osób powołanych na inkasentów tej opłaty, uchwała Nr LXIV.797.2023 Rady Miasta i Gminy Uzdrowskiej Muszyna z dnia 30 listopada 2023 r. wskazuje na 16 osób powołanych na inkasentów tej opłaty).

rzeba przypomnieć, że pobranie opłaty przez inkasenta i niewpłacenie jej na rachunek właściwego organu podatkowego, skutkuje odpowiedzialnością inkasenta orzeczoną przez organ podatkowy na podstawie art. 30 § 2 i 4 ustawy Ordynacja podatkowa, inkasent ponosi także odpowiedzialność karną skarbową za niewpłacenie w terminie organowi podatkowemu pobranego podatku, na podstawie art. 77 ustawy z dnia 10 września 1999 r. Kodeks karny skarbowy (Dz. U. z 2024 r., poz. 628). Wobec powyższego wyznaczenie kręgu osób na inkasentów w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego winno odbyć się w sposób precyzyjny, jednoznaczny i niebudzący niczyjej wątpliwości.

Mając na uwadze powyższe, oceniając wykazane w badanej uchwale naruszenia przepisów, stwierdzić należy, że bez przeprowadzenia poprawnego procesu tworzenia prawa miejscowego i poprawnej jego legislacji, nie można w sposób oczywisty stwierdzić, do którego z obowiązujących aktów prawa miejscowego należy się stosować, a którego treść można pominąć.

Uwzględniając istotny charakter stwierdzonego naruszenia prawa, na posiedzeniu w dniu 29 maja 2024 r., Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie postanowiło wszcząć postępowanie o stwierdzenie nieważności Uchwały Nr II.19.2024 z dnia 13 maja 2024 roku Rady Miasta i Gminy Uzdrowskiej Muszyna w sprawie opłaty miejscowej.

Kolegium postanowiło również powiadomić Radę Miasta i Gminy Uzdrowskiej Muszyna o terminie ponownego rozpatrywania sprawy i o możliwości udziału w posiedzeniu Kolegium.

W związku z tym, że Rada Miasta i Gminy Uzdrowskiej Muszyna nie uchyliła kwestionowanej przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie uchwały, a także nie skorzystała z możliwości przedstawienia dodatkowych wyjaśnień, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Krakowie, po ponownej analizie przedmiotowej uchwały postanowiło orzec jak w sentencji.

Niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze podlega ogłoszeniu 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**

**Marek Łopata**