

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA
w POZNANIU

Uchwała Nr 4/359/2016

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 24 lutego 2016 r.

URZĄD MIASTA I GMINY w Ślesinie	
Wzrost	2016-02-29
Nr. 172/11.6	Wzrost zar.
PODPIS	

p. Leput Ksero
p. Knap
p. Skarbnik
p. Sobotka

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 i art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr 133/XIV/16 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie ustalenia miejscowości na terenie Gminy Ślesin, w których pobiera się opłatę miejscową, wprowadzenia opłaty miejscowej oraz określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso w całości, z powodu istotnego naruszenia przepisu art. 19 pkt 3 i art. 17 ust. 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 849, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 5 lutego 2016 r. Rada Miejska Gminy Ślesin powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 17 i 19 pkt 1 lit. b i pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, art. 47 § 4a ustawy Ordynacja podatkowa, pkt 4 lit. b Obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 5 sierpnia 2015 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2016 r. ustaliła miejscowości, w których pobiera się stawki opłaty miejscowej: Ignacewo, Konstantynowo, Leśnictwo, Licheń Stary, Mikorzyn, Niedźwiady Małe, Piotrkowice, Półwiosek Lubstowski, Półwiosek Stary, Różopole, Szyszyn, Szyszyńskie Hołendry, Ślesin, Tokary, Wąsosze, Żółwieniec. Rada wprowadziła opłatę miejscową, określiła jej wysokość, zarządziła pobór opłaty w drodze inkasa, wyznaczyła inkasentów oraz ustaliła wynagrodzenie za inkaso, a także określiła termin wpłaty pobranych opłat przez inkasentów.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym zawiadomiła Przedstawiciela Gminy o wszczęciu postępowania nadzorczego w odniesieniu do przedmiotowej uchwały z powodu sprzeczności jej postanowień z przepisami prawa, wyznaczając jednocześnie termin rozpatrywania na dzień 24 lutego 2016 roku.

Rozpoznając sprawę w dniu 24 lutego 2016 roku Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

W § 2 Rada Miejska Gminy Ślesin postanowiła, że *Na terenie Gminy Ślesin wprowadza się opłatę miejscową, która jest pobierana od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach wypoczynkowych, szkoleniowych lub turystycznych*, a w § 3, że

1. *Oplata miejscowa wynosi 1,50 zł za każdą rozpoczętą dobę pobytu.*
2. *Oplata miejscowa dla dzieci i młodzieży do 16 -ego roku życia wynosi 1,00 zł za każdą rozpoczętą dobę pobytu.*

Stosownie do przepisu art. 17 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych:

1. *Oplata miejscowa jest pobierana 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 2012 r. poz. 651 i 742)*

- za każdy dzień pobytu w takich miejscowościach.

2. *Oplaty miejscowej oraz opłaty uzdrowiskowej nie pobiera się:*

1) *pod warunkiem wzajemności - od członków personelu przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych oraz innych osób zrównanych z nimi na podstawie ustaw, umów lub zwyczajów międzynarodowych, jeżeli nie są obywatelami polskimi i nie mają miejsca pobytu stałego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;*

2) *od osób przebywających w szpitalach;*

3) *od osób niewidomych i ich przewodników;*

4) *od podatników podatku od nieruchomości z tytułu posiadania domów letniskowych położonych w miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową albo uzdrowiskową;*

5) *od zorganizowanych grup dzieci i młodzieży szkolnej.*

Z kolei z przepisu art. 19 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych wynika, że: Rada gminy, w drodze uchwały:

1) *określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłat określonych w ustawie, z tym że:*

b) *stawka opłaty miejscowej w miejscowościach, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 1, nie może przekroczyć 2,18 zł dziennie,*

2) *może zarządzić pobór tych opłat w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso;*

3) *może wprowadzać inne niż wymienione w ustawie zwolnienia przedmiotowe od opłat lokalnych;*

W przywołanych przepisach brak natomiast upoważnienia dla rady gminy do podmiotowego różnicowania stawek opłaty miejscowej.

Jak z orzecznictwa wynika, czynnikiem różnicującym wysokość stawki opłaty miejscowej może być natomiast cel pobytu podlegającego tej opłacie.

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. stosownie do którego: *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, OTK2000/5/141).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z dnia 15 września 2009 r. sygn. I SA/Bd 497/09 stwierdził m.in., że: *W ocenie tut. Sądu zapis § 1 kontrolowanej uchwały ma charakter takiego zwolnienia. W przepisie tym określono stawkę opłaty na 1,80 zł. Z kolei w ust. 1., ustalono wysokość opłaty miejscowej za każdy dzień pobytu od dzieci i młodzieży uczącej się oraz od emerytów i rencistów w kwocie innej, mniejszej niż stawka podstawowa tj. 0,90 zł. Skutkiem tego wymienione podmioty są zobowiązane płacić mniej niż pozostałe podmioty. Takie zróżnicowanie stawek, mimo, że ich wysokość mieści się w granicach ustalonych w art. 19 pkt 1 lit. b cyt. ustawy podatkowej, wykracza poza dopuszczalne granice upoważnienia określone przez art. 19 pkt 3 i art. 17 ust. 2 tej ustawy. Rada gminy została upoważniona do ustalenia stawek w wysokościach mniejszych niż podstawowa (zwolnień) tylko co do przedmiotu, natomiast zwolnienia podmiotowe zostały uregulowane w ustawie. Zapisy ustawy na to nie pozwalają.*

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku sygn. akt I SA/Gd 167/14 z dnia 09 kwietnia 2014 r. stwierdził, iż: *Takie zróżnicowanie stawek, mimo, że ich wysokość mieści się w granicach ustalonych w art. 19 pkt 1 lit. d) u.p.o.l., wykracza poza dopuszczalne granice upoważnienia określone przez art. 19 pkt 3 i art. 17 ust. 2 tej ustawy. Rada gminy została upoważniona do ustalenia stawek w wysokościach mniejszych niż podstawowa (zwolnień) tylko co do przedmiotu, natomiast zwolnienia podmiotowe zostały uregulowane w ustawie.*

Kolegium rozpatrując sprawę wzięło pod uwagę także art. 168 Konstytucji RP. W myśl tego przepisu jednostki samorządu terytorialnego mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Art. 168 upoważnia zatem wyraźnie ustawodawcę do przekazywania do normowania w drodze aktów prawa miejscowego tych elementów stosunku daninowego, które decydują o wysokości danin, pod warunkiem, że ustawa

wyznaczy precyzyjnie granice kompetencji organów tych jednostek. Akty prawa miejscowego mogą w szczególności określać stawki podatków i innych opłat, ustawodawca musi jednak wyznaczyć zakres swobody regulacyjnej przysługującej upoważnionym organom (por.: wyrok z dnia 2 kwietnia 2007 r. Trybunału Konstytucyjnego, SK 19/06).

W ocenie Kolegium różnicując stawkę opłaty miejscowej według podmiotów, rada gminy przekroczyła zakres swobody regulacyjnej. W ocenie Kolegium przedmiotowe naruszenie prawa ma charakter istotny, w związku z czym stwierdziło nieważność uchwały Nr 133/XIV/16 Rady Miejskiej Gminy Ślesin z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie ustalenia miejscowości na terenie Gminy Ślesin, w których pobiera się opłatę miejscową, wprowadzenia opłaty miejscowej oraz określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso z uwagi na brak możliwości jej realizacji z powodu podmiotowego zróżnicowania stawek opłaty miejscowej.

Dodatkowo należy stwierdzić, iż art. 19 pkt 1 ustawy nakład obowiązek określenia przez organ stanowiący terminu płatności opłaty miejscowej.

W myśl art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy, 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, za każdy dzień pobytu w takich miejscowościach.

Konieczność zapłaty opłaty miejscowej powstaje, gdy obowiązek podatkowy (daninowy) skonkretyzuje się i przekształci w zobowiązanie podatkowe (daninowe), a to następuje za każdą rozpoczętą dobę pobytu w miejscowościach dla których ustalona została opłata miejscowa. Zatem obowiązek uiszczenia opłaty miejscowej powstaje pierwszego dnia pobytu oraz rozpoczęciem każdej następnej doby pobytu.

Organ stanowiący gminy ustawowo zobowiązany jest do ustalenia terminu płatności opłaty miejscowej. W niniejszej uchwale Rada Miejska określiła termin płatności opłaty miejscowej w pełnej wysokości za cały okres pobytu po pierwszej dobie. Zatem ustalono termin płatności z góry. W ocenie Kolegium ustalenie płatności opłaty miejscowej z góry jest wadliwe.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby orzekło jak w sentencji.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu

Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.