

Regionalna Izba Obrachunkowa
we Wrocławiu

Wrocław, dnia 5 grudnia 2024 r.



K.WR.0000.84.2024

Pan
Piotr Zilbert
Przewodniczący Rady Miejskiej

Urząd Miejski w Dusznikach Zdroju
ul. Rynek 6
57-340 Duszniki Zdrój

Szanowny Panie,

W załączeniu przesyłam uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu nr 84/2014 z dnia 4 grudnia 2024 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Dusznikach-Zdroju nr IX/71/24 z dnia 30 października 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty uzdrowskiej oraz zasad jej poboru na obszarze gminy Duszniki-Zdrój.

Z poważaniem,

Prezes

Lucyna Hanus

Załącznik 1

Do wiadomości:
Burmistrz Miasta Duszniki-Zdrój

Dokument elektroniczny

Miejsce i data sporządzenia dokumentu

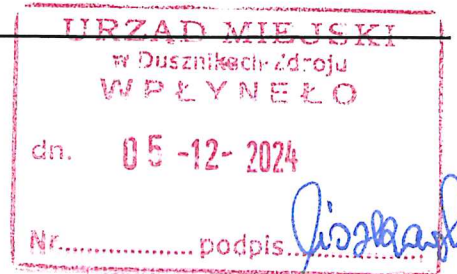
2024-12-04

Dane nadawcy

Regionalna Izba Obrachunkowa we Wrocławiu
50-069 Wrocław
Ofiar Oświęcimskich 5
Województwo: Dolnośląskie
Powiat: -
NIP: 8961003239
REGON: P-930117015

Dane adresata

Urząd Miejski w Dusznikach Zdroju
57-340 Duszniki Zdrój
Rynek 6
Województwo: Dolnośląskie
Powiat: kłodzki
NIP: 8831014782



Uchwała rozstrzygnięcie

Znak sprawy: K.WR.0000.84.2024

W załączniku przekazuję dokumenty.

Załączniki:

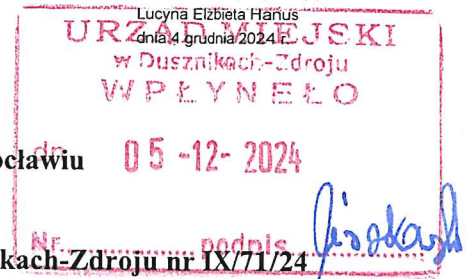
1. Uchwała - rozstrzygnięcie w całości znak sprawy K.WR.0000.84.2024 Kolegium Regionalnej Izby.zip - w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Dusznikach-Zdroju nr IX/71/24 z dnia 30 października 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty uzdrowskiej oraz zasad jej poboru na obszarze gminy Duszniki-Zdrój
2. Pismo przewodnie.pdf - Pismo przewodnie
3. Uchwała - rozstrzygnięcie w całości znak sprawy K.WR.0000.84.2024 Kolegium Regionalnej Izby.pdf - w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Dusznikach-Zdroju nr IX/71/24 z dnia 30 października 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty uzdrowskiej oraz zasad jej poboru na obszarze gminy Duszniki-Zdrój

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć oprogramowania do weryfikacji podpisu. Data złożenia podpisu:
2024-12-05T13:38:29+01:00

Podpis elektroniczny

Elektronicznie podpisany przez:
Lucyna Elżbieta Hanus
dnia 4 grudnia 2024 r.

Uchwała nr 84/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 4 grudnia 2024 r.



w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Dusznikach-Zdroju nr IX/71/24 z dnia 30 października 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty uzdrowskiej oraz zasad jej poboru na obszarze gminy Duszniki-Zdrój

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 2023 r. poz. 1325 i z 2024 r. poz. 1572) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 i 1572), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Dusznikach-Zdroju nr IX/71/24 z dnia 30 października 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty uzdrowskiej oraz zasad jej poboru na obszarze gminy Duszniki-Zdrój — z powodu istotnego naruszenia art. 19 pkt 1 lit. d w związku z art. 17 ust. 1a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 70 i z 2024 r. poz. 1635).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Dusznikach-Zdroju nr IX/71/24 z dnia 30 października 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty uzdrowskiej oraz zasad jej poboru na obszarze gminy Duszniki-Zdrój wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 7 listopada 2024 roku.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Dusznikach-Zdroju — na podstawie art. 17 ust. 1a, art. 19 pkt 1 lit. d i pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 70 i z 2024 r. poz. 1635), zwanej dalej „u.p.o.l.” — m.in. wprowadziła opłatę uzdrowską i ustaliła stawkę opłaty wskazując w § 2 uchwały, że „Ustala się stawkę opłaty uzdrowskiej w wysokości 5,00 zł”.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zważyło, co następuje:

Stosownie do art. 17 ust. 1a i art. 19 pkt 1 lit. d u.p.o.l. rada gminy może wprowadzić opłatę uzdrowską, którą pobiera się od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach zdrowotnych, turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status uzdrowiska na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowskim, uzdrowskich i obszarach ochrony uzdrowskiej oraz o gminach uzdrowskich — za każdą rozpoczętą dobę pobytu. W drodze uchwały rada określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłat określonych w ustawie, z tym że stawka opłaty uzdrowskiej nie może przekroczyć dziennie górnej granicy stawek kwotowych ogłoszonych w drodze obwieszczenia przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Z powołanych regulacji wynika, że rada gminy podejmując decyzję o wprowadzeniu na terenie gminy opłaty uzdrowskiej zobowiązana jest — w drodze uchwały — określić: 1) zasady ustalania opłaty, 2) zasady poboru opłaty, 3) terminy płatności opłaty, 4) wysokość stawki opłaty. Rada gminy w tego rodzaju uchwale zobowiązana jest uregulować każde z powyższych — określonych jako odrębne — zagadnień.

Badana uchwała nie spełnia ww. wymagań. Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Dusznikach-Zdroju nie uregulowała bowiem zasad ustalania wprowadzonej opłaty, tj. nie określiła zasad jej naliczania (zob. R. Dowgier, L. Etel, G. Liszewski, B. Pahl [w:] R. Dowgier, L. Etel, G. Liszewski, B. Pahl, Podatki i opłaty lokalne. Komentarz, LEX/el. 2021, art. 19), oraz terminu płatności opłaty. W uchwale określono jedynie stawkę opłaty. Podkreślić przy tym należy, że w istocie ustalono kwotę stawki bez wskazania podstawy, do której stawka ta się odnosi. Stawka stanowi tymczasem tylko jeden z elementów konstrukcyjnych opłaty, swego rodzaju współczynnik, według którego wysokość opłaty (jako wynik obliczenia) jest ustalana.

Kolegium Izby wskazuje, że wynikająca z art. 19 pkt 1 u.p.o.l. norma kompetencyjna ma szerszy zakres regulacji, bowiem nie odnosi się wyłącznie do ustalenia wysokości stawki opłaty uzdrowiskowej. Ustawodawca w art. 19 pkt 1 u.p.o.l. wyznaczył zakres materii podlegającej regulacji, który organ stanowiący gminy musi uwzględnić w podejmowanym akcie. Jak bowiem stanowi § 2 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), uchwała powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny. Z przepisu tego wynika więc dyrektywa kompleksowej regulacji dziedziny będącej przedmiotem aktu prawa miejscowego. Mając na uwadze powyższe Rada Miejska w Dusznikach-Zdroju poprzez zaniechanie określenia zasad ustalania opłaty uzdrowiskowej oraz terminu jej płatności nie zrealizowała dyspozycji wynikającej z powoływanych wyżej przepisów. Podjęta uchwała jest wadliwa w tym znaczeniu, iż materia w niej ujęta nie spełnia wspomnianego waloru kompleksowości. W oparciu o regulacje zawarte w badanej uchwale nie jest możliwe ustalenie w jaki sposób opłata ma zostać naliczona i w jakim terminie wniesiona.

Akt prawa miejscowego powinien być zredagowany w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułą postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go interpretować. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 24 czerwca 2020 r. (sygn. akt II SA/Gd 424/19) orzekł, że uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być sformułowana w sposób precyzyjny i jasny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Zapisy uchwały powinny być zatem jednoznaczne i precyzyjne, aby zapewnić prawidłowe pobieranie opłaty, o której mowa w art. 17 ust. 1a u.p.o.l.

Kolegium Izby zapoznało się ze stanowiskiem Gminy Duszniki-Zdrój, przekazanym w piśmie Burmistrza Miasta Duszniki-Zdrój z dnia 2 grudnia 2024 r. znak RF.E.3135.8.2024. W stanowisku tym odniesiono się do art. 17 ust. 1a u.p.o.l. oraz orzecznictwa dotyczącego zasad techniki prawodawczej w zakresie zakazu powtarzania w aktach prawa miejscowego przepisów innych aktów prawnych.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

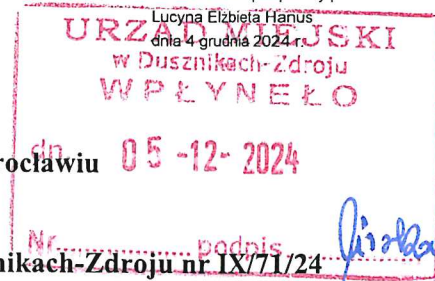
Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Dusznikach-Zdroju przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus

Legitymacja podpisana przez:
Lucyna Elzbieta Hanus
dnia 4 grudnia 2024 r.

Uchwała nr 84/2024
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 4 grudnia 2024 r.



w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Duszniakach-Zdroju nr IX/71/24 z dnia 30 października 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty uzdrowiskowej oraz zasad jej poboru na obszarze gminy Duszniaki-Zdrój

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 2023 r. poz. 1325 i z 2024 r. poz. 1572) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 i 1572), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Duszniakach-Zdroju nr IX/71/24 z dnia 30 października 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty uzdrowiskowej oraz zasad jej poboru na obszarze gminy Duszniaki-Zdrój — z powodu istotnego naruszenia art. 19 pkt 1 lit. d w związku z art. 17 ust. 1a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 70 i z 2024 r. poz. 1635).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej w Duszniakach-Zdroju nr IX/71/24 z dnia 30 października 2024 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty uzdrowiskowej oraz zasad jej poboru na obszarze gminy Duszniaki-Zdrój wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 7 listopada 2024 roku.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Duszniakach-Zdroju — na podstawie art. 17 ust. 1a, art. 19 pkt 1 lit. d i pkt 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 70 i z 2024 r. poz. 1635), zwanej dalej „u.p.o.l.” — m.in. wprowadziła opłatę uzdrowiskową i ustaliła stawkę opłaty wskazując w § 2 uchwały, że „Ustala się stawkę opłaty uzdrowiskowej w wysokości 5,00 zł”.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu zważyło, co następuje:

Stosownie do art. 17 ust. 1a i art. 19 pkt 1 lit. d u.p.o.l. rada gminy może wprowadzić opłatę uzdrowiskową, którą pobiera się od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach zdrowotnych, turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status uzdrowiska na zasadach określonych w ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych — za każdą rozpoczętą dobę pobytu. W drodze uchwały rada określa zasady ustalania i poboru oraz terminy płatności i wysokość stawek opłat określonych w ustawie, z tym że stawka opłaty uzdrowiskowej nie może przekroczyć dziennie górnej granicy stawek kwotowych ogłoszonych w drodze obwieszczenia przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

Z powołanych regulacji wynika, że rada gminy podejmując decyzję o wprowadzeniu na terenie gminy opłaty uzdrowiskowej zobowiązana jest — w drodze uchwały — określić: 1) zasady ustalania opłaty, 2) zasady poboru opłaty, 3) terminy płatności opłaty, 4) wysokość stawki opłaty. Rada gminy w tego rodzaju uchwale zobowiązana jest uregulować każde z powyższych — określonych jako odrębne — zagadnień.

Badana uchwała nie spełnia ww. wymagań. Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Duszniakach-Zdroju nie uregulowała bowiem zasad ustalania wprowadzonej opłaty, tj. nie określiła zasad jej naliczania (zob. R. Dowgier, L. Etel, G. Liszewski, B. Pahl [w:] R. Dowgier, L. Etel, G. Liszewski, B. Pahl, Podatki i opłaty lokalne. Komentarz, LEX/el. 2021, art. 19), oraz terminu płatności opłaty. W uchwale określono jedynie stawkę opłaty. Podkreślić przy tym należy, że w istocie ustalono kwotę stawki bez wskazania podstawy, do której stawka ta się odnosi. Stawka stanowi tymczasem tylko jeden z elementów konstrukcyjnych opłaty, swego rodzaju współczynnik, według którego wysokość opłaty (jako wynik obliczenia) jest ustalana.

Kolegium Izby wskazuje, że wynikająca z art. 19 pkt 1 u.p.o.l. norma kompetencyjna ma szerszy zakres regulacji, bowiem nie odnosi się wyłącznie do ustalenia wysokości stawki opłaty uzdrowskiej. Ustawodawca w art. 19 pkt 1 u.p.o.l. wyznaczył zakres materii podlegającej regulacji, który organ stanowiący gminy musi uwzględnić w podejmowanym akcie. Jak bowiem stanowi § 2 w zw. z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), uchwała powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny. Z przepisu tego wynika więc dyrektywa kompleksowej regulacji dziedziny będącej przedmiotem aktu prawa miejscowego. Mając na uwadze powyższe Rada Miejska w Dusznikach-Zdroju poprzez zaniechanie określenia zasad ustalania opłaty uzdrowskiej oraz terminu jej płatności nie zrealizowała dyspozycji wynikającej z powoływanych wyżej przepisów. Podjęta uchwała jest wadliwa w tym znaczeniu, iż materia w niej ujęta nie spełnia wspomnianego waloru kompleksowości. W oparciu o regulacje zawarte w badanej uchwale nie jest możliwe ustalenie w jaki sposób opłata ma zostać naliczona i w jakim terminie wniesiona.

Akt prawa miejscowego powinien być zredagowany w taki sposób, by dla przeciętnego adresata była zrozumiała, tzn. by adresat jej przepisów wiedział, w jaki sposób ma się zachować i nie miał żadnych wątpliwości co do tego, jaką regułę postępowania wyznacza dany przepis, a organ stosujący ten przepis wiedział, w jaki sposób go interpretować. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 24 czerwca 2020 r. (sygn. akt II SA/Gd 424/19) orzekł, że uchwała, jako akt prawa miejscowego, powinna być sformułowana w sposób precyzyjny i jasny, uniemożliwiający stosowanie sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Zapisy uchwały powinny być zatem jednoznaczne i precyzyjne, aby zapewnić prawidłowe pobieranie opłaty, o której mowa w art. 17 ust. 1a u.p.o.l.

Kolegium Izby zapoznało się ze stanowiskiem Gminy Duszniki-Zdrój, przekazanym w piśmie Burmistrza Miasta Duszniki-Zdrój z dnia 2 grudnia 2024 r. znak RF.E.3135.8.2024. W stanowisku tym odniesiono się do art. 17 ust. 1a u.p.o.l. oraz orzecznictwa dotyczącego zasad techniki prawodawczej w zakresie zakazu powtarzania w aktach prawa miejscowego przepisów innych aktów prawnych.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej w Dusznikach-Zdroju przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus