

Uchwała nr 19/2013
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 20 lutego 2013 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Miasta Jedlina-Zdrój nr XXIII/159/13 z dnia 17 stycznia 2013 r. zmieniającej uchwałę nr XXI/119/08 Rady Miasta Jedlina-Zdrój z dnia 30 października 2008 r. w sprawie określenia wysokości stawek opłaty uzdrowskiej, zarządzenia jej poboru w drodze inkasa, oraz określenia inkasentów i wynagrodzenia za inkaso

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 1113) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

załącznika nr 1 do uchwały Rady Miasta Jedlina-Zdrój nr XXIII/159/13 zmieniającej uchwałę nr XXI/119/08 Rady Miasta Jedlina-Zdrój z dnia 30 października 2008 r. w sprawie określenia wysokości stawek opłaty uzdrowskiej, zarządzenia jej poboru w drodze inkasa, oraz określenia inkasentów i wynagrodzenia za inkaso z dnia 17 stycznia 2013 r. w części dotyczącej:

- punktów 7, 8, 15, 16 i 17 — wobec istotnego naruszenia art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) w związku z art. 19 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613, z późn. zm.),
- punktu 14 — wobec istotnego naruszenia § 137 „Zasad techniki prawodawczej”, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miasta Jedlina-Zdrój nr XXIII/159/13 z dnia 17 stycznia 2013 r. zmieniająca uchwałę nr XXI/119/08 Rady Miasta Jedlina-Zdrój z dnia 30 października 2008 r. w sprawie określenia wysokości stawek opłaty uzdrowskiej, zarządzenia jej poboru w drodze inkasa, oraz określenia inkasentów i wynagrodzenia za inkaso wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu — Zespołu w Wałbrzychu — 24 stycznia 2013 roku.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu stwierdziło, co następuje:

I. W załączniku nr 1 do badanej uchwały w punktach 15–17 postanowiono o obowiązku prowadzenia przez właściciela lub dzierżawcę obiektu księgi/rejestru gości danego obiektu w wersji papierowej bądź elektronicznej według wzoru wskazanego w punkcie 16, zawierającego m.in. nazwisko i imię, datę przybycia, czas pobytu, adres miejsca pobytu stałego, oznaczenie dokumentu stwierdzającego tożsamość i kwotę opłaty uzdrowskiej. Wpisowi do księgi/rejestru podlega każdy gość z zamiarem pobytu w celach wypoczynkowych, szkoleniowych lub turystycznych, łącznie z gośćmi na jedną dobę oraz grupami zorganizowanymi (pkt 17). Stosownie zaś do postanowienia punktu 7 załącznika kwoty wynikające z rozliczenia księgi/rejestru gości w okresach miesięcznych winny być zgodne z kwotami wynikającymi z księgi określonej jako „meldunkowa”. Inkasent lub osoba przez niego wskazana zostały zobowiązane do pisemnego zawiadomienia o „niemożności pobrania opłaty uzdrowskiej od turysty” (pkt 8).

Delegacja przyznana przez ustawodawcę organowi stanowiącemu w przepisie art. 19 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jednolity: Dz.U. z 2010 r.

Nr 95, poz. 613, z późn. zm.) — zwanej dalej „upol” — powoduje, że rada gminy posiada uprawnienia do określenia zasad ustalania i poboru oraz terminu płatności i wysokości stawek opłat. Wprowadzenie zatem w drodze uchwały rady gminy obowiązku prowadzenia księgi/rejestru gości danego obiektu wiąże się z kontrolą poboru przez inkasenta opłaty uzdrowiskowej i wykracza poza kompetencje wynikające z dyspozycji art. 19 pkt 1 upol, gdyż nie mieści się w kategorii zasad ustalania i poboru oraz terminów płatności i wysokości stawek, a tym samym narusza art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.), zgodnie z którym do właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach.

Przepisy art. 19 upol nie zawierają upoważnienia dla rady gminy do nakładania dodatkowych obowiązków na inkasentów opłaty uzdrowiskowej. Pojęcie inkasenta i jego obowiązki określa ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. — Ordynacja podatkowa (tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 749, z późn. zm.), zwana dalej „uop”. Stosownie do art. 9 uop inkasentem jest osoba obowiązana do pobrania podatku i do wpłacenia go na właściwy rachunek. Odpowiednio do tak określonych obowiązków art. 30 § 2 uop nakłada na inkasenta odpowiedzialność za podatki pobrane i nie wpłacone na właściwy rachunek. Czynności inkasa w odniesieniu do opłaty uzdrowiskowej ograniczają się zatem do pobrania opłaty i wpłacenia jej organowi podatkowemu. Do obowiązków inkasenta nie należy wykonywanie innych czynności, w tym prowadzenie księgi/rejestru gości dla celów poboru opłaty uzdrowiskowej. Podobne stanowisko zostało wyrażone w wyrokach: NSA w Poznaniu z dnia 28 lutego 1992 r. sygn. akt NSA SA/Po 1130/91 (publ. POP 1995/1/20) i WSA w Opolu z dnia 14 lipca 2009 r. sygn. akt I SA/Op 277/09 (niepubl.). Stosownie do art. 19 pkt 2 upol rada gminy w uchwale może jedynie zarządzić pobór opłaty uzdrowiskowej w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso.

Należy zauważyć, że wprowadzone przez radę gminy regulacje pozostają w sprzeczności również z postanowieniami ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r. poz. 1407), którą z dniem 1 stycznia 2013 r. uchylono przepisy art. 18 i art. 20 ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (tekst jednolity: Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 z późn. zm.) — zwanej dalej „ueldo” — zgodnie z którymi osoba lub uczestnicy wycieczki zorganizowanej przez instytucję państwową lub społeczną, związek zawodowy albo inną organizację społeczną, którzy przybywali do domu wczasowego lub wypoczynkowego, pensjonatu, hotelu, motelu, domu wycieczkowego, pokoju gościnnego, schroniska, campingu lub na strzeżone pole biwakowe albo do innego podobnego zakładu, byli obowiązani zameldować się na pobyt czasowy przed upływem 24 godzin od chwili przybycia. Jednocześnie uchylono przepis art. 44b ueldo, który przewidywał prowadzenie zbioru osób przebywających w obiektach — w formie książki zameldowań lub w systemie teleinformatycznym — gromadzącego dane dotyczące m.in. nazwiska i imienia, daty przybycia i czasu pobytu, adresu miejsca pobytu stałego, oznaczenia dokumentu stwierdzającego tożsamość. A zatem nałożenie na właścicieli lub dzierżawców obiektów obowiązku prowadzenia księgi/rejestru gości nie znajduje uzasadnienia w znowelizowanych przepisach ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

Każde wykroczenie poza udzielone upoważnienie jest istotnym naruszeniem normy kompetencyjnej i stanowi jednocześnie o naruszeniu konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego (wyroki WSA: z dnia 23 września 2010 r. sygn. akt III SA/Wr 428/10, z dnia 11 maja 2011 r. sygn. akt II SA/Gd 244/11, z dnia 21 marca 2012 r. sygn. akt IV SA/Po 91/12). Podejmując uchwałę w zakresie opłaty uzdrowiskowej organ stanowiący gminy jako uchwałodawca musi respektować zasady konstytucyjne, w tym dającą się wyprowadzić z art. 7 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) zasadę, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa.

II. W pkt 14 załącznika zawarto regulacje dotyczące wszczęcia postępowania egzekucyjnego w przypadku niewpłacenia w terminie lub niewpłacenia w pełnej wysokości opłaty uzdrowiskowej na podstawie protokołu kontroli prawidłowości pobrania i odprowadzania opłaty. Zgodnie z art. 30 § 2 i § 4 uop inkasent, który nie wykonał obowiązków określonych w art. 9 uop polegających na pobraniu podatku i wpłaceniu go we właściwym terminie organowi podatkowemu, odpowiada za po-

datek pobrany a niewpłacony, a organ, który stwierdzi taką okoliczność, wydaje decyzję o odpowiedzialności podatkowej inkasenta, w której określa wysokość należności z tytułu niepobranego lub pobranego, a niewpłaconego podatku. Odpowiedzialność inkasenta powstaje z mocy prawa, z dniem, w którym, zgodnie z przepisami prawa podatkowego, wpłata podatku przez inkasenta powinna najpóźniej nastąpić. Stosownie do art. 2 § 1 pkt 3 uop jej przepisy stosuje się do opłat, o których mowa w przepisach o podatkach i opłatach lokalnych.

Zgodnie z § 137 „Zasad techniki prawodawczej” w uchwale nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Również w orzecznictwie sądowoadministracyjnym uznaje się, że powtórzenie regulacji ustawowej bądź ich modyfikacje i uzupełnienie przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji (wyroki NSA: z dnia 20 sierpnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 2761/95, z dnia 28 lutego 2003 r. sygn. akt I Sa/Lu 882/02 oraz z dnia 25 marca 2005 r. sygn. akt II SA/Wr 2572/02).

Ponadto Kolegium zwraca uwagę, że w punkcie 11 załącznika nr 1 do badanej uchwały, regulującej zasady poboru opłaty uzdrowskiej, błędnie odniesiono się do opłaty „miejscowej”, zamiast do „uzdrowskiej”.

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

Na niniejszą uchwałę Radzie Miasta Jedlina-Zdrój 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 niniejszej uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus