

III SA/Kr 535/15 - Wyrok

Data orzeczenia	2017-07-10
Data wpływu	2015-05-21
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie
Sędziowie	Ewa Michna Hanna Knysiak-Sudyka /sprawozdawca/ Janusz Kasprzycki /przewodniczący/
Symbol z opisem	602 ceny 6391 Skargi na uchwały rady gminy w przedmiocie ... (art. 100 i 101a ustawy o samorządzie gminnym)
Sygn. powiązane	II FZ 211/17
Skarżony organ	Rada Miasta
Treść wyniku	stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Janusz Kasprzycki Sędziowie WSA Hanna Knysiak-Sudyka (spr.) WSA Ewa Michna Protokolant Małgorzata Krasowska po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 10 lipca 2017 r. przy udziale Fundacji C [...] z siedzibą w W, Rzecznika Praw Obywatelskich, Prokuratora Prokuratury Rejonowej delegowanego do Prokuratury Okręgowej P. D. sprawy ze skargi B. A. na uchwałę Rady Miasta Zakopane z dnia 27 marca 2008 r. nr XXII/250/2008 w przedmiocie ustalenia miejscowości w której pobiera się opłatę miejscową I. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały; II. zasądza od Rady Miasta Zakopane na rzecz skarżącego B. A. kwotę 300 (trzysta) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie

W dniu 27 marca 2008 r. Rada Miasta Zakopane podjęła uchwałę nr: XXII/250/2008 w sprawie ustalenia miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2008 r., Nr 291, poz. 1908). Uchwała weszła w życie w dniu 23 maja 2008 r.

Na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, po uprzednim wezwaniu Rady Miasta Zakopane do usunięcia naruszenia prawa z dnia 20 lutego 2015 r., złożył B. A. Uchwale zarzucił naruszenie:

art. 17 ust. 5 w zw. z art. 17 ust. 1, 3 oraz 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych w brzmieniu obowiązującym w dniu 27 marca 2008 r. (Dz. U. z 2006 r., nr 121, poz. 844) w zw. z § 2 pkt 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (Dz. U. z 2007 r., Nr 249, poz. 1851) przez ustalenie, że opłatę miejscową pobiera się na terenie miasta Zakopane, podczas gdy nie zostały spełnione warunki, by tak ustalić, bowiem w chwili podjęcia uchwały Zakopane znajdowało się w strefie, na obszarze której przekroczono dopuszczalne poziomy niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi;

art. 2 w zw. z art. 84 w zw. z art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej: "Konstytucja") przez przyjęcie z istotnym naruszeniem prawa uchwały określającej miejscowość, w której pobiera się opłatę miejscową;

art. 94 Konstytucji przez przyjęcie uchwały z przekroczeniem granic upoważnienia ustawowego zawartego w art. 17 ust. 5 w zw. z art. 17 ust. 1, 3 oraz 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych w brzmieniu obowiązującym w dniu 27 maja 2008 r., czytanych łącznie z § 2 pkt 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę

miejscową.

W oparciu o powyższe skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności w całości uchwały oraz o zwrot kosztów postępowania. W skardze skarżący podniósł, że zakwestionowana uchwała naruszyła jego interes prawny i jednocześnie rażąco naruszyła prawo, w szczególności art. 17 ust. 5 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych w brzmieniu obowiązującym w dniu podjęcia uchwały (dalej: "ustawa o podatkach i opłatach lokalnych") w zw. z art. 17 ust. 1, 3 oraz 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w zw. z § 2 pkt 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (Dz. U. z 2007 r., Nr 249, poz. 1851) (dalej: "Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r."). Uchwała narusza również obecnie obowiązujące prawo, bowiem w istotnym dla niniejszej sprawy zakresie nie różni się ono w żadnym stopniu od tego obowiązującego w dniu podjęcia uchwały.

Zgodnie z § 1 uchwały, opłatę miejscową pobiera się na terenie miasta Zakopane. Uchwała wydana została m. in. na podstawie art. 17 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. Zgodnie z przepisem art. 17 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, rada gminy ustala miejscowości odpowiadające warunkom określonym w przepisach wydanych przez Radę Ministrów na podstawie art. 17 ust. 3 i 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w których pobiera się opłatę miejscową. Warunki, o których tu mowa, to minimalne warunki, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową, uwzględniając zróżnicowanie warunków regionalnych i lokalnych (art. 17 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych), tj. warunki klimatyczne, krajobrazowe oraz umożliwiające pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych (art. 17 ust. 4 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych). Warunki te zostały szczegółowo określone w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r., obowiązującym od dnia 15 stycznia 2008 r. - Rozporządzenie to obowiązywało zatem w dniu podjęcia Uchwały. W przypadku warunków klimatycznych Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. stanowi, że warunki te uznane są za zachowane, jeśli na terenie strefy, o której mowa w art. 87 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2006 r., Nr 129, poz. 902 z późn. zm.), na obszarze której położona jest miejscowość, zachowane są dopuszczalne poziomy niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi, określone w przepisach o Ochronie środowiska. Skarżący podniósł, że w dniu 23 maja 2008 r. obowiązywało Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 6 marca 2008 r. w Sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza (Dz. U. z 2008 r., Nr 52, poz. 310; dalej: Rozporządzenie z dnia 6 marca 2008 r.), którego załącznik określa obszary, nazwy i kody stref stanowiących obszar jednego lub więcej powiatów położonych na obszarze tego samego województwa, niewchodzących w skład aglomeracji o liczbie mieszkańców większej niż 250000. Zgodnie z załącznikiem do Rozporządzenia z dnia 6 marca 2008 r. powiat tatrzański, na obszarze którego położone jest miasto Zakopane, wchodził w skład strefy nowotarsko-tatrzańskiej, wyodrębnionej dla celów oceny jakości powietrza pod kątem zawartości dwutlenku siarki, dwutlenku azotu, tlenków azotu, tlenku węgla i benzenu, pyłu zawieszzonego PM10 oraz zawartego w tym pyłu ołowiu, arsenu, kadmu, niklu i benzo(a)pirenu.

Przed wejściem w życie Rozporządzenia z dnia 6 marca 2008 r. oceny jakości powietrza dokonywano w strefach wyodrębnionych na podstawie art. 87 Prawa ochrony środowiska w brzmieniu ówczesnie obowiązującym (tekst jednolity z 2008 r., Nr 25, poz. 150). Zgodnie z ówczesnym brzmieniem art. 87 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy, strefę stanowił obszar jednego lub więcej powiatów położonych na obszarze tego samego województwa, niewchodzących w skład aglomeracji, o której mowa w art. 87 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy. Na tej podstawie, przed wejściem w życie Rozporządzenia z dnia 6 marca 2008 r., Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w ocenie jakości powietrza za rok 2006 r. (opublikowanej w roku 2007 r.) ocenił

jakość powietrza w powiecie tatrzańskim - w tej "strefie" znajdowało się miasto Zakopane.

Z oceny jakości powietrza sporządzonej przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie za rok 2006 wynika, że powiat tatrzański został zaliczony do klasy C w zakresie zanieczyszczenia strefy substancją PM 10, oceniając ten poziom podług kryteriów określonych w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 6 czerwca 2002 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu, alarmowych poziomów niektórych substancji w powietrzu oraz marginesów tolerancji dla dopuszczalnych poziomów niektórych substancji (Dz. U. z 2002 r., Nr 87, poz. 796) - to oznacza, że w 2006 r. na obszarze strefy, w której znajdowało się miasto Zakopane, przekroczone zostały wartości kryterialne dla ochrony zdrowia ludzi.

W ocenie za rok 2007 r., opublikowanej przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie w 2008 r., dokonanej już dla stref określonych zgodnie z Rozporządzeniem z dnia 6 marca 2008 r. oraz według kryteriów określonych w Rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 3 marca 2008 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. z 2008 r., Nr 47, poz. 281) stwierdzono, że w strefie nowotarsko-tatrzańskiej (obejmującej powiat tatrzański, a więc i miasto Zakopane), przekroczone dopuszczalną wartość poziomu PM10 w powietrzu, przez co zaliczono tę Strefę do klasy C.

W ocenie za rok 2008 r., opublikowanej przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie w 2009 r., stwierdzono, że w strefie przekroczone dopuszczalną wartość poziomu PM10 w powietrzu, przez co zaliczono tę strefę ponownie do klasy C.

Powyższe oznacza, że ani w ocenie jakości powietrza, którą Rada Miasta Zakopane dysponowała w chwili podjęcia Uchwały (tj. w ocenie za rok 2006), ani w ocenie, którą ona mogła już dysponować (tj. w ocenie za rok 2007), ani w ocenie, która odnosiła się do roku, w którym podjęto Uchwałę (tj. w ocenie za rok 2008), nie zachowano w strefie, w której położone było miasto Zakopane, dopuszczalnego poziomu substancji PM10 w powietrzu. To zaś oznacza, że nie było dopuszczalne podjęcie Uchwały, a co za tym idzie podejmując Uchwałę, Rada Miasta Zakopane dopuściła się istotnego naruszenia prawa. Do identycznej konkluzji - w sprawie dotyczącej uchwały gminy Czorsztyn - doszedł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 stycznia 2010 r. (sygn. II OSK 1873/09, LEX nr 597417).

Również gdyby ocenić Uchwałę z punktu widzenia aktualnej oceny jakości powietrza dokonanej według obecnie obowiązującego podziału kraju na strefy, należałoby dojść do wniosku, że Uchwała jest wadliwa. W ocenie zarówno za rok 2012, jak i za rok 2013, strefa małopolska (do której, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 2 sierpnia 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 914) zaliczony został powiat tatrzański), została zaliczona do klasy C z powodu przekroczenia dopuszczalnego poziomu substancji PM10. Miasto Zakopane zatem również w świetle aktualnej oceny jakości powietrza nie spełnia kryteriów, by móc pobierać opłatę miejscową na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 1 zw. z art. 17 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Uzasadniając naruszenie interesu prawnego skarżący wskazał, że uchwała, poprzez określenie miejscowości, w której pobierana jest opłata miejscowa, stanowi podstawę nałożenia obowiązku zapłaty opłaty miejscowej na każdą osobę fizyczną przebywającą dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w mieście Zakopane, szczegółowa wysokość stawek opłaty miejscowej oraz sposób jej poboru określone zostały w uchwale Nr XLVI/621/2013 Rady Miasta Zakopane z dnia 24 października 2013 r. w sprawie opłaty miejscowej (Dz. Woj. Małopolskiego z 2013 r., poz. 6299 z późn. zm.).

Wadliwa podstawa zawarta w Uchwale powoduje, że osoba fizyczna jest objęta obowiązkiem

uiszczenia opłaty miejscowej, której wysokość jest dopiero później doprecyzowana w odrębnej uchwale. Dotyczy to przy tym każdej osoby fizycznej - bez względu na obywatelstwo - która może przebywać dłużej niż dobę w miejscowości, która uchwałą rady gminy została na podstawie art. 17 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych uznana za spełniającą kryteria, od których zależy uznanie jej za gminę, w której można pobierać opłatę miejscową. Uchwała będąca przedmiotem niniejszej skargi bezpośrednio i realnie kształtuje sytuację prawną osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w mieście Zakopane.

W związku z powyższym skarżący wskazał, że jest osobą fizyczną, a zatem uchwała już w chwili jej podjęcia objęła go zakresem swojego obowiązywania i stanowiła podstawę do nałożenia na niego obowiązku uiszczenia opłaty miejscowej. Ponadto skarżący przebywał w Zakopanem w dniach 6 - 7 lutego 2015 r. w prywatnych kwaterach Wynajem Pokojów M. F. ul. K, Z, za co pobrano od niego opłatę miejscową w wysokości 2,00 (dwóch) złotych bezpośrednio na podstawie Uchwały. Tej opłaty by w ogóle nie pobrano, gdyby nie obowiązywała wadliwa Uchwała. Uchwała zatem wkroczyła w sferę jego praw i obowiązków w ten sposób, że niezgodnie z ustawą nałożyła na niego obowiązek uiszczenia opłaty, która w istocie jest podatkiem. Skarżący wskazał, że każda ustawa (i szerzej - każdy akt normatywny wydany na podstawie ustawy) nakładająca obowiązek uiszczenia przymusowego świadczenia (czy to podatku sensu stricto, czy opłaty) narusza interes prawny osoby, której dotyczy. Nie można przy tym mówić o wadliwym naruszeniu interesu prawnego osoby, o ile naruszenie to następuje na podstawie i w granicach prawa. W przypadku opłaty miejscowej pobieranej w mieście Zakopane tak nie jest, gdyż uchwała została wydana z rażącym naruszeniem prawa.

Nadto skarżący stwierdził, że zakwestionowaną uchwałą naruszono nie tylko odpowiednie przepisy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ale także art. 2 w zw. z art. 84 w zw. z art. 217 Konstytucji, jak również art. 94 Konstytucji, albowiem zaskarżona uchwała nie została wydana na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w odpowiednich przepisach ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, czytanych łącznie z przepisami Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r.

W odpowiedzi na skargę Burmistrz Miasta Zakopane wniósł o jej oddalenie ze względu na brak interesu prawnego po stronie skarżącego oraz ze względu na jej bezzasadność.

Na wstępie organ podniósł, że skarżący nie wykazał naruszenia interesu prawnego. Zgodnie z ustaloną linią orzeczniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego naruszenie interesu prawnego skarżącego, do którego nawiązuje art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001 nr 142 poz. 1591 ze zm.), musi wynikać z normy prawa materialnego kształtującej jego sytuację prawną i zaistnieć w dacie wnoszenia skargi, a nie w przyszłości.

W niniejszej sprawie skarżący – zdaniem organu - nie wykazał zaistnienia w dacie wnoszenia skargi naruszenia jego konkretnego i bezpośredniego interesu prawnego lub uprawnienia zaskarżoną uchwałą polegającego na zaistnieniu związku między tą uchwałą, a własną, indywidualną sytuacją sprawną. W stosunku do uchwały w przedmiocie ustalenia miejscowości, w której pobierana jest opłata miejscowa brak jest naruszenia bezpośredniego i konkretnego interesu prawnego skarżącego. Z zaskarżonej uchwały bowiem nie wynika obowiązek pobrania opłaty w określonej wysokości, jak i zasady poboru tej opłaty. Obowiązek ten wynikał z uchwały Rady Miasta Zakopane nr XXXI/431/2008 z dnia 30 października 2008 r. w sprawie określenia wysokości stawki opłaty miejscowej, określenia zwolnienia od opłaty miejscowej, określenia zasad, poboru i terminów płatności oraz zarządzenia poboru opłaty miejscowej uchylonej obecnie uchwałą Rady Miasta Zakopane Nr XLVI/621/2013 z dnia 24 października 2013 r. w sprawie opłaty miejscowej. Organ podniósł także, że w chwili obecnej brak jest w strefie, w której leży Zakopane, przekroczeń dopuszczalnych poziomów niektórych

substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi. W związku z tym skarżący błędnie wskazał przepis prawa materialnego, który miałby zostać naruszony przedmiotową uchwałą. Skoro zaś skarżący nie wykazał, by zaskarżona uchwała w chwili jej zaskarżenia naruszała jego interes prawny bądź uprawnienie, należy uznać, że skarga winna być oddalona ze względu na brak legitymacji skargowej.

Odnosząc się do zarzutów merytorycznych skargi organ uznał je za bezzasadne. Zdaniem organu na terenie Gminy Miasta Zakopane w chwili podjęcia uchwały, jak i obecnie spełnione są minimalne warunki krajobrazowe i umożliwiające pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 249, poz. 1851). W szczególności na terenie Gminy Miasta Zakopane występuje urozmaicona rzeźba terenu - występują góry Tatry, które z całą pewnością winny być uznane za elementy środowiska przyrodniczego istotny dla wypoczynku. Ponadto spełnione są walory krajoznawcze zgodnie z ww. rozporządzeniem w szczególności na terenie Miasta Zakopane występują osobliwości fauny lub flory; Natura 2000, skałki lub grupy skał; wąwozy, doliny lub przełomy rzeczne; wodospady, źródła lub wywierzyska; jaskinie lub groty; punkty widokowe; parki narodowe, zabytki architektury lub budownictwa; zbiory artystyczne; muzea; obiekty historyczno -wojskowe; imprezy kulturalne.

Dodatkowo na terenie Miasta Zakopane spełnione są minimalne warunki umożliwiające pobyt w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych, gdyż w Zakopanem istnieje baza noclegowa w obiektach hotelarskich i innych obiektach, w których mogą być świadczone usługi hotelarskie, w rozumieniu przepisów o usługach turystycznych. Nadto spełnione są minimalne warunki klimatyczne, tj. w dniu podjęcia uchwały, jak i w chwili obecnej nie odnotowano przekroczeń w strefie, w której leży Zakopane dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi, w tym przekroczeń PM10. W Zakopanem obserwuje się znacząca poprawę jakości powietrza, w tym celu na przestrzeni kilkunastu lat udzielono dotacji na rzecz mieszkańców na wymianę źródeł ogrzewania węglowego na ekologiczne niskoemisyjne źródła ciepła. Gmina Miasto Zakopane realizując swoje zadania od lat podejmuje szereg działań zmierzających do poprawy stanu powietrza m.in. poprzez: badania emisji spalin samochodowych w okresach wzmożonego ruchu turystycznego, remonty i modernizacje ciągów komunikacyjnych oraz regularne czyszczenie nawierzchni dróg metodą na mokro, termomodernizację gminnych obiektów użyteczności publicznej, edukację ekologiczną nasadzenia drzew i krzewów, kontrole prywatnych posesji w celu wyeliminowania przypadków spalania odpadów. Efektem podejmowanych działań jest systematyczna poprawa stanu powietrza. Na poprawę jakości powietrza w mieście ogromny wpływ mają również przedsięwzięcia realizowane przez P S.A. czy K Spółkę [...] Sp. z o.o., które rokrocznie podłączają do swoich sieci nowych odbiorców.

Powierzchnia Gminy Miasto Zakopane to w ok. 58 % obszar Tatrzańskiego Parku Narodowego, ok. 21% grunty rolne, ok. 10% lasy i zadrzewienia, ok. 1 % wody oraz ok. 10% grunty zabudowane. Gmina w prawie 60 % to obszar Tatrzańskiego Parku Narodowego znajdujący się znacznie powyżej pułapu, na którym może występować niska emisja.

W związku z powyższym, w ocenie Burmistrza Miasta Zakopane podjęta uchwała jest zgodna z art. 17 ust 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a zarzuty podniesione w skardze są bezzasadne.

Z ostrożności procesowej organ wskazał, że gdyby sąd nie podzielił ww. poglądów, to w ocenie Rady Miasta Zakopane odnotowanie niewielkich przekroczeń jakości norm powietrza na terenie Miasta Zakopane, jak i całej strefy, w której jest ono położone jest wynikiem błędnych pomiarów. Przykładowo stacja pomiarowa WIOŚ położona w Zakopanem na Równi Krupowej zlokalizowana została nieprawidłowo w ścisłym centrum miasta w bliskiej odległości

(kilkadziesiąt metrów) od zwartej zabudowy mieszkaniowej i około 150 metrów od głównego ciągu komunikacyjnego miasta - ulicy Aleje 3 Maja, gdzie odbywa się intensywny ruch pojazdów silnikowych, droga ta często jest zakorkowana, co w znacznej mierze wpływa na wyniki monitoringu stacji wobec drgań będących następstwem ruchu ulicznego i zniekształca rzeczywisty obraz jakości powietrza na obszarze miasta.

W piśmie procesowym z dnia 4 lipca 2017 r. organ podniósł, że skarżący nie wykazał, że zaskarżona uchwała narusza jego interes prawny.

Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie dnia 24 października 2016 r. wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, zarzucając naruszenie art. 87 ust. 2 oraz art. 94 Konstytucji RP w związku z art. 17 ust. 5 w związku z art. 17 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych oraz § 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów 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).

Prokurator na rozprawie w dniu 10 lipca 2017 r. oświadczył, że pozostawia rozstrzygnięcie sprawy Sądowi i wniósł o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego na okoliczność, iż doszło do przekroczenia norm.

Uczestnik Fundacja C [...] z siedzibą w W – organizacja społeczna dopuszczona do udziału w postępowaniu postanowieniem z dnia 22 października 2015 r. - podniósł, że stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały leży w interesie społecznym, aby wieloletnie przekroczenia norm jakości powietrza nie były ignorowane w celu pobierania pieniędzy od obywateli.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zważył co następuje:

W myśl art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 1066), sąd administracyjny sprawuje wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej. Zgodnie z art. 1 § 2 powołanej wyżej ustawy kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a., stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególnie wyłącza stwierdzenie ich nieważności. Doprecyzowania przesłanek określających kompetencje sądu administracyjnego w tym względzie dokonano w ustawach samorządowych. Zgodnie z art. 91 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 446 ze zm.; powoływanej dalej jako "u.s.g.") uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne (ust. 1). W przypadku nieistotnego naruszenia prawa organ nadzoru nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, ograniczając się do wskazania, iż uchwałę lub zarządzenie wydano z naruszeniem prawa (ust. 4). Zgodnie więc z treścią art. 91 ust. 4 w związku z art. 94 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, wyróżnia się dwie kategorie wad uchwał lub zarządzeń organów gminy, a mianowicie istotne naruszenia prawa, skutkujące stwierdzeniem nieważności uchwały oraz nieistotne naruszenia prawa, skutkujące stwierdzeniem, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa.

Prawo do wniesienia skargi na uchwałę organu gminy przysługuje na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. podmiotowi, który wykaże naruszenie przez zaskarżoną uchwałę własnego interesu prawnego lub uprawnienia, a zatem gdy zaskarżona uchwała godzi w sferę prawną podmiotu przez wywołanie negatywnych następstw prawnych, np. przez zniesienie, ograniczenie czy też uniemożliwienie realizacji jego uprawnienia czy też interesu prawnego. Podstawą do wyprowadzenia przysługującej podmiotowi ochrony są przepisy prawa materialnego, które regulują treść działania administracji publicznej, na mocy których są kształtowane uprawnienia

lub obowiązki jednostki (por. wyrok NSA z 19 czerwca 2012 r., sygn. akt. II OSK 790/12). Zdaniem Sądu w niniejszej sprawie skarżący posiada legitymację do wniesienia skargi na stanowiący przedmiot postępowania akt prawa miejscowego. Skarżący wskazał bowiem, że w dniach 6-7 lutego 2015 r. przebywał turystycznie na terenie Zakopanego i została od niego pobrana opłata miejscowa w wysokości 2 zł. Powyższa okoliczność nie została zakwestionowana przez organ w toku postępowania. Mimo, że szczegółowa wysokość opłaty miejscowej została określona w odrębnej uchwale Nr XLVI/621/2013 Rady Miasta Zakopane z 24 października 2013 r. w sprawie opłaty miejscowej, to zaskarżona uchwała stanowiła bezpośrednią podstawę nałożenia obowiązku zapłaty opłaty miejscowej na skarżącego. Bez podjęcia zaskarżonej uchwały nie byłoby w ogóle podstawy do ustalenia wysokości opłaty. Powyższe uzasadnia przyjęcie, że skarżący ma interes prawny w zaskarżeniu uchwały z 27 marca 2008 r. nr XXII/250/2008 w sprawie ustalenia miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową. Zaskarżona uchwała bezpośrednio i realnie kształtuje sytuację prawną osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych w Zakopanem, nakładając generalny obowiązek uiszczenia opłaty miejscowej (istnienie interesu prawnego po stronie osoby fizycznej w tożsamej sytuacji przyjął także Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z 24 listopada 2015 r., sygn. akt I SA/GI 370/15). Gdyby przyjąć inaczej, nie byłoby w ogóle możliwości zaskarżenia tego rodzaju uchwały z uwagi na konstrukcję art. 101 ust. 1 u.s.g. Istnienie interesu prawnego po stronie skarżącego powoduje konieczność merytorycznego odniesienia się do kwestii legalności zaskarżonej uchwały.

Dokonując oceny legalności zaskarżonej w niniejszym postępowaniu uchwały Rady Miasta Zakopane z dnia 28 marca 2008 r. w sprawie ustalenia miejscowości, w której pobiera się opłatę miejscową, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie doszedł do przekonania, że jest ona sprzeczna z prawem w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Uchwała ta została bowiem wydana z naruszeniem art. 17 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 716 ze zm.) oraz § 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów 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).

Upoważnienie ustawowe do ustalenia przez radę gminy miejscowości w których pobiera się opłatę miejscową zawarte jest w art. 17 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Przepis ten (w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia przedmiotowej uchwały) przewiduje, że opłata miejscowa jest pobierana 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 lub w miejscowościach znajdujących się na obszarach, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowiskowej. Szczegółowe warunki klimatyczne, krajobrazowe i turystyczne, jakie ma spełniać dana miejscowość, aby można w niej było pobierać opłatę miejscową, określają przepisy wykonawcze do tej ustawy, wydane na podstawie art. 17 ust. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, a dokładnie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową. W § 2 pkt 1 tego rozporządzenia przewidziano, że za minimalne warunki klimatyczne, jakie spełniać musi miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową uznaje się zachowanie na terenie strefy, o której mowa w art. 87 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 519 ze zm.), na obszarze której jest położona dana miejscowość, dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi, określonych w przepisach o ochronie środowiska. Rady gmin podejmujące uchwały w sprawie ustalenia miejscowości, w których można pobierać opłatę miejscową, mają więc obowiązek uwzględnić te minimalne warunki klimatyczne, co do szczegółów zaś dotyczących stref oraz wielkości dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu rozporządzenie odsyła do przepisów o ochronie środowiska.

Kwestię stref, o których mowa w omawianym rozporządzeniu reguluje przepis art. 87 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska (w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały), który przewiduje, iż strefę stanowi: aglomeracja o liczbie mieszkańców większej niż 250 tysięcy (pkt 1) lub obszar jednego lub więcej powiatów położonych na obszarze tego samego województwa, niewchodzący w skład aglomeracji, o której mowa w pkt 1 (pkt 2). Szczegóły zostały uregulowane w akcie wykonawczym wydanym na podstawie art. 87 ust. 3 ustawy Prawo ochrony środowiska, tj. w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 6 marca 2008 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza (Dz. U. nr 52, poz. 310). Rozporządzenie to nie obowiązywało jednak jeszcze w chwili wydawania zaskarżonej uchwały (obecnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 sierpnia 2012 r. w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza, Dz.U. poz. 914). Jeśli zaś chodzi o wielkości dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu, w chwili wydawania zaskarżonej uchwały regulowało je wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 86 ustawy Prawo ochrony środowiska rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 6 czerwca 2002 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu, alarmowych poziomów niektórych substancji w powietrzu oraz marginesów tolerancji dla dopuszczalnych poziomów niektórych substancji (Dz. U. nr 87, poz. 796). Po 3 kwietnia 2008 r. aktem prawnym regulującym powyższą kwestię było rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 marca 2008 r. w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu (Dz. U. nr 47 poz. 281).

Należy podnieść, że w aktach sprawy brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia zaskarżonej uchwały, co samo w sobie przesądza o jej wadliwości, którą należy uznać za istotną. Z akt sprawy nie wynika także, czy w chwili podejmowania zaskarżonej uchwały Rada Miasta Zakopane dysponowała aktualnymi danymi dotyczącymi jakości powietrza. Organ w toku postępowania sądoadministracyjnego nie przedłożył żadnych dokumentów z których wynikałoby, że takimi danymi w chwili podjęcia uchwały dysponował. Należy zatem przyjąć, że podejmując zaskarżoną uchwałę nie ustalono istnienia jednej z trzech podstawowych przesłanek wymaganych do podjęcia zaskarżonej uchwały, to jest stanu zanieczyszczenia powietrza. Tymczasem jak wynika ze sporządzonej przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Krakowie "Oceny jakości powietrza w województwie małopolskim w 2007 roku", jak i wcześniejszych: "Oceny jakości powietrza w województwie małopolskim w 2006 roku", i "Oceny jakości powietrza w województwie małopolskim w 2005 roku" oraz późniejszych analogicznych ocen za lata 2012 – 2014 (dokumenty dostępne na stronach internetowych - <http://www.krakow.pios.gov.pl>) – przekroczony został poziom pyłu zawieszanego PM 10 przewidziany w przytoczonym powyżej rozporządzeniu z 2002 r. i kolejnym rozporządzeniu z 2008 roku. Nie dochowane zatem zostały wymogi przewidziane w zacytowanych powyżej przepisach umożliwiające podjęcie uchwały o pobieraniu w tych miejscowościach opłaty miejscowej. Z tego powodu zatem zaskarżona uchwała wydana została z naruszeniem prawa w rozumieniu art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Należy podnieść, że w dacie podejmowania zaskarżonej uchwały ogólnodostępnym dokumentem sporządzonym przez Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska w Krakowie była m.in. Krakowie "Ocena jakości powietrza w województwie małopolskim w 2007 roku". Zarówno z powyższego dokumentu, jak i dokumentów dotyczących lat wcześniejszych – 2006 i 2005 wynika, że został przekroczony poziom pyłu zawieszanego PM 10, o którym mowa w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 6 czerwca 2002 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów niektórych substancji w powietrzu, alarmowych poziomów niektórych substancji w powietrzu oraz marginesów tolerancji dla dopuszczalnych poziomów niektórych substancji (Dz. U. nr 87, poz. 796). W związku z tym – wbrew twierdzeniom organu - nie została spełniona jedna z przesłanek wymaganych do podjęcia przedmiotowej uchwały, co oznacza, że została ona wydana z istotnym naruszeniem prawa materialnego w rozumieniu art. 91 ust. 1 u.s.g. Naruszono bowiem art. 17 ust. 5 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych

oraz § 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową. Stanowisko to potwierdza ocenę uchwały w świetle zasad wynikających z powołanego w skardze oraz piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich art. 94 Konstytucji RP.

Niczym nieuzasadnione są twierdzenia organu, iż w dniu podjęcia uchwały, jak i w okresie późniejszym nie odnotowano w strefie, w której leży Zakopane, przekroczeń dopuszczalnych poziomów niektórych substancji, w tym PM 10, czy też, iż odnotowane przekroczenia były nieznaczne. W żaden sposób organ nie wykazał także prawdziwości twierdzeń, iż przekroczenia norm jakości powietrza są wynikiem błędnych pomiarów. Zarzuty dotyczące wadliwości w usytuowaniu punktów pomiaru są nieuzasadnione także dlatego, że organ sporządzający "Ocenę" działał zgodnie ze wskazaną przez ustawodawcę metodologią pomiaru i sposobem wskazania lokalizacji punktów pomiaru próbek powietrza, zawartą w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 6 czerwca 2002r. w sprawie oceny poziomów substancji w powietrzu (Dz. U. nr 87, poz. 798).

Brak było jakichkolwiek podstaw do prowadzenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym dowodu z opinii biegłego na okoliczność ustalenia jakości powietrza, gdyż w świetle art. 106 § 3-5 p.p.s.a. taki dowód jest niedopuszczalny. Zgodnie ze wskazaną regulacją jedynym dowodem, jaki może przeprowadzić sąd administracyjny, jest dowód z dokumentu, jeżeli jest to niezbędne do wyjaśnienia istotnych wątpliwości i nie spowoduje nadmiernego przedłużenia postępowania w sprawie.

Mając na uwadze powyżej wskazane wady zaskarżonej uchwały uznać należy, że narusza ona prawo w stopniu istotnym, zachodzą więc przesłanki do stwierdzenia jej nieważności w całości. Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji, na podstawie art.147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym.

O kosztach postępowania orzeczono na zasadzie art. 200 p.p.s.a. w związku z art. 205 § 1 p.p.s.a. Na koszty postępowania złożyła się kwota uiszczanego wpisu od skargi.