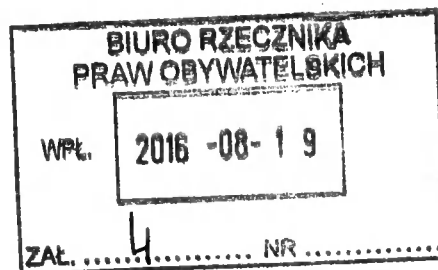


V  
Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Bydgoszczy  
85-035 Bydgoszcz, ul. Jana Kazimierza 5  
WYDZIAŁ I Bd  
tel. 52 37 62 421  
tel. 52 37 62 406

Dnia 12 sierpnia 2016 r.  
Sygn. akt I SA/Bd 326/16

W odpowiedzi należy podać  
sygnaturę akt Sądu



Rzecznik Praw Obywatelskich  
Al. Solidarności 77  
00-090 Warszawa

### DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 11 sierpnia 2016 r. sekretariat Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego doręcza jako Stronie Skarżącej odpis wyroku z dnia 2 sierpnia 2016 r. wraz z uzasadnieniem.

starszy sekretarz sądowy

*Małgorzata Antoniuk*

Sygn. akt I SA/Bd 326/16

ODPIS



## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 02 sierpnia 2016r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy  
w składzie następującym:

Przewodniczący: **Sędzia NSA Zdzisław Pietrasik**  
Sędziowie: **Sędzia WSA Izabela Najda-Ossowska (spr.)**  
**Sędzia WSA Leszek Tyliński**

Protokolant: **Starszy asystent sędziego Waldemar Dąbrowski**

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu **02 sierpnia 2016r.**  
sprawy ze skargi Rzecznika Praw Obywatelskich  
na uchwałę **Rady Miasta Torunia**  
z dnia **22 listopada 2012 r. nr 430/12**  
w przedmiocie **ustalenia wysokości stawek opłaty miejscowej**

**stwierdza nieważność § 2 ust. 1 i ust. 2 uchwały Rady Miasta Torunia**  
**z dnia 22 listopada 2012 r. nr 430/12**



Na oryginale właściwe podpisy

Za zgodność odpisu  
z oryginałem

starszy sekretarz sądowy

*Małgorzata Antoniuk*

## UZASADNIENIE

1. Rada Miasta Torunia uchwałą z dnia 22 listopada 2012 r., nr 430/12 ustaliła wysokości stawek opłaty miejscowej, terminy płatności oraz zarządziła pobór opłaty miejscowej w drodze inkasa, określiła inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso (Dz. Urz. Kuj.-Pom. z 2012 r., poz. 3028). W § 2 ust. 1 uchwały postanowiono, że obowiązek uiszczenia opłaty miejscowej powstaje w dniu zameldowania lub zgłoszenia faktu przebywania na terenie Miasta Torunia, natomiast w § 2 ust. 2 podała, że opłatę miejscową pobiera się za cały okres pobytu, najpóźniej w ostatnim jego dniu. Zgodnie z § 7 uchwała wchodziła w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.

2. Przedmiotową uchwałę w zakresie § 2 ust. 1 i 2 zaskarżył Rzecznik Praw Obywatelskich, który w skardze do sądu zaskarżonym przepisom zarzucił naruszenie art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 849 ze zm., dalej: ustawa p.o.l.) w zw. z art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja) przez rozszerzenie określonego w ustawie obowiązku uiszczenia daniny publicznej oraz art. 19 ustawy p.o.l. w zw. z art. 94 Konstytucji poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i określenie w drodze uchwały Rady Miasta Torunia, zasad ustalania i poboru stawek opłaty nieokreślonej w ustawie p.o.l., tj. opłaty za niepełny dzień pobytu w Toruniu. Skarżący wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonych przepisów.


3. W uzasadnieniu Rzecznik Praw Obywatelskich stwierdził, że art. 17 ust. 1 ustawy p.o.l. daje podstawę do pobierania opłaty miejscowej 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. Przy czym, pojęciu „dzień” należy nadać rozumienie potoczne odpowiadające pełnej dobie, tj. 24 godzinom liczoną od godziny 0:00 do godziny 24:00. Tymczasem, przepisy zaskarżonej uchwały stanowią w § 2 ust. 1, że obowiązek uiszczenia opłaty miejscowej powstaje w dniu zameldowania lub zgłoszenia faktu przebywania na terenie Miasta Torunia oraz § 2 ust. 2, iż opłatę miejscową pobiera się za cały okres, a nie jak wskazano to w art. 17 ust. 1 ustawy p.o.l. za każdy dzień pobytu. W konsekwencji, zdaniem Rzecznika, powołane przepisy dają

podstawę do pobrania opłaty także za niepełny dzień pobytu. W efekcie, w ocenie Rzecznika, zaskarżone przepisy uchwały Rady Miasta Torunia nakładają obowiązek poniesienia opłaty miejscowej w sytuacji nieprzewidzianej w dyspozycji art. 17 ust. 1 ustawy p.o.l. Oznacza to, że danina publiczna, jaką jest opłata miejscowa, zostaje nałożona na obywateli nie na podstawie ustawy, jak wymaga tego dyspozycja zawarta w art. 217 Konstytucji, ale na podstawie przepisów aktu prawa miejscowego, co przemawia za stwierdzeniem naruszenia przez zaskarżone regulacje art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy p.o.l. w zw. z art. 217 Konstytucji.

4. Ponadto, w ocenie Rzecznika, rozszerzając obowiązek uiszczenia opłaty określony w art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy p.o.l., Rada Miasta Torunia wykroczyła poza granice upoważnienia zawartego w art. 19 ustawy p.o.l. naruszając również tę regulację w związku z art. 94 Konstytucji RP.

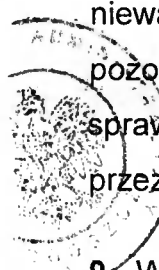
5. W odpowiedzi na skargę Prezydent Miasta Torunia wniósł o odrzucenie skargi w całości. Zdaniem organu, wszystkie przepisy kwestionowanej uchwały Rada Miasta Torunia są zgodne z obowiązującymi przepisami powszechnego prawa podatkowego. W zaskarżonej uchwale nie zostały przekroczone kompetencje rady gminy do ustalenia zasad poboru opłaty miejscowej, która zgodnie z przepisami ustawy p.o.l. pobierana jest za każdy dzień pobytu od osób fizycznych przebywających w Toruniu powyżej doby w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych. Opłatę pobiera się za cały okres pobytu w wysokości wynikającej z obowiązujących przepisów. Organ podkreślił, że zaskarżona uchwała, w tym zapisy § 2, uzyskały pozytywną opinię Regionalnej Izby Obrachunkowej w Toruniu, czego nie zakwestionował organ nadzoru, Wojewoda Kujawsko-Pomorski. Zastosowane w uchwale konstrukcje prawne są podobne, jak te, które funkcjonują w wielu innych miastach Polski, w których od wielu lat opłata ta jest pobierana na mocy aktów prawa lokalnego.

6. Wyrokiem z 2 grudnia 2014r. sygn. akt I SA/Bd 1127/14 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy oddalił skargę uznając, że uchwałę wydał organ kompetentny, w zgodzie z art. 17 ust. 1 ustawy p.o.l. Sąd przytoczył treść spornego zapisu uchwały i ocenił, że nie stoi on w sprzeczności z prawem, w szczególności nie nakazuje przyjąć pojęcia „dzień” czy „dobę” w inny sposób, niż uczynił to skarżący, a w takim wypadku obawy skarżącego są jedynie domniemywaniem możliwości naruszenia prawa w przyszłym działaniu i tym samym są bezpodstawne.




7. W wyniku wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich skargi kasacyjnej Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 6 maja 2016r. sygn. akt II FSK 930/15 uchylił zaskarżony wyrok w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Wojewódzkiemu Sądowi Administracyjnemu w Bydgoszczy.

**Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**



8. Rozpoznając ponownie skargę Rzecznika Praw Obywatelskich na uchwałę nr 430/12 Rady Miasta Torunia z dnia 22 listopada 2012 r. w sprawie ustalenia wysokości stawek opłaty miejscowej, terminów płatności oraz zarządzenia poboru opłaty miejscowej w drodze inkasa, określenia inkasentów i wysokości wynagrodzenia za inkaso, w zakresie zapisów zawartych w § 2 ust 1 i ust 2, Sąd uznał ją za uzasadnioną. Podstawą prawną w zakresie kompetencji Sądu do kontroli przedmiotowej uchwały jest art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U z 2016 poz.718 dalej ustawa p.p.s.a.), zgodnie z którym Sąd uwzględniając skargę na uchwałę, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5, stwierdza nieważność tej uchwały w całości lub w części. Istotny dla rozstrzygnięcia w tej sprawie pozostaje także art. 190 zd. pierwsze ustawy p.p.s.a. zgodnie z którym Sąd, któremu sprawa została przekazana związany jest wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny.

9. W przedmiocie skargi wypowiadał się już Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy, który wyrokiem z dnia 2 grudnia 2014 r oddalił skargę. Na skutek skargi kasacyjnej wniesionej przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 6 maja 2016 r. uchylił powyższy wyrok zawierając w uzasadnieniu wykładnię prawa, która pozostaje wiążąca dla Sądu orzekającego ponownie w sprawie. Stąd zasadne pozostaje odwołanie się do treści rozstrzygnięcia Sądu kasacyjnego i zawartych w nim wskazań.



10. Niesporne jest, że rada gminy jest uprawniona do regulowania w uchwałach materii, która została jej przekazana w drodze stosownych upoważnień ustawowych, w granicach ściśle określonych w normach kompetencyjnych, co ma swoje umocowanie w art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446). Powołany przepis stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Przepis ten upoważnia radę gminy do wydawania aktów prawa miejscowego o

charakterze wykonawczym, których zadaniem jest wykonanie upoważnienia zawartego w ustawie szczególnej w granicach i zakresie przedmiotowym w nim określonym, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb danej gminy. Skutkuje to brakiem prawa rady gminy do nie mającego podstawy w normie ustawowej, kształtowania prawa na obszarze gminy.

11. Konstytucja RP, w art. 87 ust 2 przyznaje aktom prawa miejscowego status źródła powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie uzupełnienie przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. Naczelny Sąd Administracyjny wyjaśnił, że normy prawne winny być skonstruowane w taki sposób, aby ich adresaci wiedzieli, jakiego zachowania oczekuje od nich ustawodawca. Dla tego celu dyspozycja norm prawnych powinna być określona w sposób precyzyjny i zrozumiały dla odbiorców. W przypadku aktów prawa miejscowego pierwszoplanową metodą wykładni tekstu prawnego jest metoda językowa. Pierwszeństwo językowych reguł wykładni jest podstawowym warunkiem funkcjonowania prawa w państwie prawnym. Jeżeli językowe znaczenie tekstu jest jasne, wówczas nie ma potrzeby sięgania po inne, pozajęzykowe metody wykładni. W takim wypadku wykładnia pozajęzykowa może jedynie wzmacniać, wyniki wykładni językowej wykładnią systemową czy funkcjonalną.

12. Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że w przypadku tekstów prawnych, których sens językowy nie jest jednoznaczny z tego względu, że tekst prawny ma kilka możliwych znaczeń językowych, wykładnia funkcjonalna (celowościowa) pełni rolę dyrektywy wyboru jednego z możliwych znaczeń językowych. Powołując się na orzeczenia Sądu Najwyższego wyjaśnił, że wolno odstąpić od znaczenia literalnego (potocznego) danego przepisu, gdy znaczenie to pozostaje w oczywistym konflikcie lub sprzeczności ze znaczeniem innych norm systemu, gdy prowadzi do absurdalnych z punktu widzenia społecznego lub ekonomicznego konsekwencji, rażąco niesprawiedliwych rozstrzygnięć lub pozostaje w oczywistej sprzeczności z powszechnie akceptowanymi normami moralnymi. W podsumowaniu swoich wywodów Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że w analizowanym przypadku nie występują przesłanki uzasadniające odstępianie od reguł wykładni językowej.

13. Odnosząc powyższe uwagi do przedmiotu sprawy, Sąd kasacyjny wskazał, że zaskarżona uchwała w § 2 ust.1 reguluje moment powstania obowiązku podatkowego w

sposób naruszający art.17 ust.1 pkt 1 ustawy p.o.l., który zgodnie z jej treścią powstaje „w dniu zameldowania lub zgłoszenia faktu przebywania na terenie Miasta Torunia” a nie z momentem - jak reguluje to ustawa – „przebywania dłużej niż dobę”. Wynika z tego, że moment powstania obowiązku podatkowego wynikającego z uchwały jest wcześniejszy aniżeli ten uregulowany w ustawie.

14. Także przedmiot opodatkowania z § 2 ust. 2 kontrolowanej uchwały wskazujący, że opłatę miejscową pobiera się „za cały okres pobytu”, został uregulowany w ustawie w sposób węższy. Zgodnie z art. 17 ustawy p.o.l. opłatę pobiera się „za każdy dzień pobytu”, co oznacza, że zapis uchwały jest inny, przewidując, że okres pobytu obejmuje nie tylko, jak chciał ustawodawca, pełne dni, ale również dni niepełne. Do opłaty miejscowej stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 613 ze zm. dalej O.p.), o czym stanowi wprost art. 2 § 1 pkt 3 tej ustawy. Zobowiązanie z tytułu opłaty miejscowej powstaje zgodnie z treścią art. 21 § 1 pkt 1 O.p. z dniem zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa podatkowa wiąże powstanie takiego zobowiązania. Naczelny Sąd Administracyjny podzielił stanowisko, że treść § 1 uchwały, iż „ustala się dzienną stawkę opłaty miejscowej pobieranej od osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych i szkoleniowych na terenie miasta Torunia w wysokości 2,00 zł za każdy dzień pobytu” jest w znacznej części powtórzeniem sformułowań użytych w art. 17 ust. 1 ustawy p.o.l. W połączeniu jednak z zakwestionowanymi regulacjami § 2 uchwały (które określają wprost moment powstania obowiązku podatkowego w postaci zameldowania lub zgłoszenie pobytu oraz element przedmiotu opodatkowania - za cały okres pobytu ) staje się regulacją, która odnosi się jedynie do wysokości stawki.

15. W efekcie swoich rozważań, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że Rada Miasta Torunia przekroczyła granice upoważnienia ustawowego przy określeniu momentu powstania obowiązku uiszczenia opłaty miejscowej oraz przedmiotu opodatkowania. Taka konkluzja, zgodnie z powołanym wyżej art. 190 ustawy p.p.s.a., ma dla Sądu orzekającego w sprawie charakter wiążący. Sąd na podstawie art. 147 § 1 ustawy p.p.s.a. Sąd stwierdził nieważność uchwały we wskazanym przez Rzecznika Praw Obywatelskich zakresie.

16. W wyroku Sąd nie zawarł postanowienia o kosztach postępowania z uwagi na brak przesłanek z art. 209 ustawy p.p.s.a. (brak wniosku).

Na oryginale własne podpisy

Za zgodność odpisu  
z oryginałem

starszy sekretarz sądowy

Małgorzata Antoniuk

Wojewódzki Sąd Administracyjny  
w Bydgoszczy  
I WYDZIAŁ

ul. Jana Kazimierza 5  
85-035 BYDGOSZCZ

Sygn. Akt: .....

1 SA / 1021 326/16

POLECONA - ZA POTWIERDZENIEM ODBIORU

R



(00)859007731251460646

(00)859007731251460646

OPLATA POBRANA  
TAXE PERÇUE - POLOGNE  
Umowa z Poczta Polska S.A.  
ID 336619/C



BIURO RZECZNIKA  
PRAW OBYWATELSKICH

WPL.

2016 -08- 19

ZAL.

NR

Rzecznik Praw Obywatelskich  
Al. Solidarności 77  
00-090 Warszawa

