

Przesłanka naruszenia interesu prawnego w przypadku wniesienia skargi na uchwałę dotyczącą opłaty miejscowej

Uwagi wstępne

W aktualnym stanie prawnym spośród jednostek samorządu terytorialnego jedynie gminie przysługuje władztwo podatkowe, a wprowadzenie opłaty miejscowej stanowi jego przejaw. Ustanowienie obowiązku uiszczania opłaty miejscowej należy wyłącznie do kompetencji rady gminy, która czyni to w formie uchwały. Kontrolę zgodności z prawem działania organu stanowiącego gminy w zakresie ustanawiania obowiązku uiszczania opłaty miejscowej umożliwi skarga do sądu administracyjnego. Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym² każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Wnosząc skargę na uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. należy zatem wykazać naruszenie interesu prawnego. Jest to formuła o charakterze ogólnym, która może skrywać w sobie różną treść w zależności od przedmiotu sprawy sądowoadministracyjnej.

Pojęcie naruszenia interesu prawnego w przypadku zaskarżania uchwał dotyczących opłaty miejscowej nie było dotychczas przedmiotem zainteresowania doktryny prawniczej. W literaturze dużo miejsca poświęca się raczej interesowi prawnemu przy zaskarżaniu uchwał dotyczących planów zagospodarowania przestrzennego³. Z tego względu warto zająć się tym zagadnieniem.

¹ Mgr prawa, doktorantka na Wydziale Prawa SWPS Uniwersytet Humanistyczno-społeczny w Warszawie.

² Dz.U. 2018, poz. 994 z późn. zm., dalej: u.s.g.

³ Problematyka ta często poruszana jest w artykułach, jak i w komentarzach. Zob. np. P. Daniel, *Naruszenie przepisów prawa własności jako źródło legitymacji do wniesienia skargi na miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, nr 3.

Celem artykułu jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, jaką treść kryje w sobie pojęcie naruszenia interesu prawnego, gdy przedmiotem skargi jest uchwała dotycząca opłaty miejscowej. Zrealizowanie tego celu wymaga także nakreślenia pojęcia uchwały dotyczącej opłaty miejscowej w niezbędnym zakresie oraz poruszenia problemu legitymacji skargowej.

1. Uchwała dotycząca opłaty miejscowej

Obowiązek uiszczenia opłaty miejscowej, o której mowa w art. 17 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych⁴ spoczywa na osobach 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 znajdujących się na obszarach, którym nadano status obszaru ochrony uzdrowiskowej.

Z powyższego wynika, że obowiązek uiszczenia opłaty miejscowej nie dotyczy osób przebywających w danej miejscowości w celach zawodowych. Problematyczne staje się natomiast określenie, czy opłatę miejscową powinno się pobierać od tych osób, których obowiązkiem zawodowym jest odbycie szkolenia. Co do zasady cele zawodowe będą realizowane zarówno w stosunku do prowadzących szkolenie, jak i jego uczestników. Jednakże, jeżeli pracodawca ma obowiązek zorganizować szkolenie w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników, a pracownicy mają obowiązek takie szkolenie odbyć, można kwestionować szkoleniowy charakter pobytu⁵.

Opłata miejscowa ma charakter fakultatywny – o jej wprowadzeniu decyduje rada gminy w formie uchwały⁶. Organ stanowiący gminy powinien zatem ustalić miejscowości, w których pobiera się opłatę miejscową, a następnie określić jej stawki, zasady poboru i terminy płatności. Może to nastąpić w for-

⁴ Dz.U. 2018, poz. 1445 z późn. zm., dalej: u.p.o.l.

⁵ P. Borszowski, K. Stelmaszczyk, *Komentarz do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, [w:] *Podatki i opłaty lokalne. Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, LEX [dostęp: 31.10.2018].

⁶ Do 31 grudnia 2005 r. miejscowości, w których pobiera się opłatę miejscową ustalał wojewoda w drodze rozporządzenia, na wniosek rady gminy i po uzgodnieniu w ministrem właściwym do spraw środowiska (art. 17 ust. 3 u.p.o.l. w brzmieniu sprzed 1 stycznia 2006 r.). Na mocy art. 47 ust. 2 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz.U. 2005, nr 175, poz. 1462 z późn. zm.) wydane wcześniej rozporządzenie wojewody zachowywało moc obowiązującą do czasu wydania uchwały przez radę gminy.

mie jednej uchwały lub dwóch odrębnych uchwał. Z tego względu w artykule autorka posługuje się pojęciem „uchwał dotyczących opłaty miejscowej”. Zaskarżenie każdej z nich jest dopuszczalne⁷, zatem każdorazowe wyodrębnianie ich typów według kryterium przedmiotowego nie jest konieczne dla potrzeb niniejszego opracowania.

Wydając uchwałę dotyczącą opłaty miejscowej rada gminy musi działać w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 17 ust. 1 i art. 19 u.p.o.l. Z tego względu uchwała ta nie może określać momentu powstania obowiązku podatkowego w dniu zameldowania lub zgłoszenia faktu przebywania na terenie gminy, a nie z momentem, jak reguluje ustawa, przebywania dłużej niż dobę. Uchwała nie może również określać przedmiotu opodatkowania w ten sposób, że opłatę miejscową pobiera się za cały okres pobytu, bowiem wówczas okres pobytu obejmuje nie tylko, jak chciał ustawodawca, pełne dni, ale również dni niepełne⁸.

Ustanowienie opłaty miejscowej nie ma charakteru uznaniowego, ponieważ rada gminy ma obowiązek zweryfikować czy dana miejscowość w dniu podjęcia uchwały spełnia minimalne warunki wskazane w rozporządzeniu Rady Ministrów wydanym na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 17 ust. 3 u.p.o.l.⁹, co istotnie ogranicza jej władztwo podatkowe.

Zatem dana miejscowość, w której ma być wprowadzona opłata miejscowa powinna spełniać odpowiednie rygory określone w § 2–4 rozporządzenia RM. W pierwszej kolejności muszą być zachowane minimalne warunki klimatyczne tj. dopuszczalne poziomy niektórych substancji w powietrzu ze względu na ochronę zdrowia ludzi i dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych, określonych w przepisach o ochronie środowiska.

Ponadto na terenie gminy, w której położona jest miejscowość musi występować jeden z elementów środowiska przyrodniczego istotnego dla wypoczynku lub jeden z walorów krajoznawczych, co spełnia wymóg minimalnych warunków krajobrazowych. Zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia RM za elementy środowiska przyrodniczego istotne dla wypoczynku uznaje się: szatę roślinną (lasy lub użytki rolne w rozumieniu przepisów o podatkach i opłatach lokalnych, zajmujące łącznie ponad 80% powierzchni gminy), wody (wody przybrzeżne, morskie

⁷ Przesądził o tym NSA w wyroku z 15 marca 2018 r., sygn. akt II FSK 3579/17, LEX nr 2467865.

⁸ Wyrok NSA z 6 maja 2016 r., sygn. akt II FSK 930/15, LEX nr 2050884.

⁹ Obecnie jest to rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie warunków, jakie powinna spełniać miejscowość, w której można pobierać opłatę miejscową (Dz.U. 2007, nr 249, poz. 1851), dalej: rozporządzenie RM.

wody wewnętrzne lub śródlądowe wody powierzchniowe w rozumieniu przepisów prawa wodnego), wody w kąpieliskach spełniające wymagania określone w przepisach prawa wodnego, urozmaiconą rzeźbę terenu (wyzyny, góry).

Natomiast stosownie do §3 ust. 3 rozporządzenia RM za walory krajoznawcze uznaje się osobliwości fauny lub flory, skałki lub grupy skał, wąwozy, doliny lub przełomy rzeczne, wodospady, źródła lub wywierzyska, jaskinie lub grotty, głązy narzutowe lub głązowiska parki zabytkowe, zbiory przyrodnicze, ogrody botaniczne lub ogrody zoologiczne, punkty widokowe, parki narodowe, parki krajobrazowe lub rezerваты przyrody, rezerваты archeologiczne, skanseny lub ośrodki twórczości ludowej, zabytki architektury lub budownictwa, zbiory artystyczne, muzea, obiekty historyczno-wojskowe, miejsca martyrologii, zabytki działalności gospodarczej lub techniki, imprezy kulturalne.

Oprócz powyższych warunków miejscowość powinna również spełniać minimalne warunki umożliwiające pobyt w celach turystycznych. Oznacza to, że w miejscowości istnieje baza noclegowa w obiektach hotelarskich i innych obiektach, w których mogą być świadczone usługi hotelarskie, w rozumieniu przepisów o usługach turystycznych (§ 4 rozporządzenia RM).

W ustawie z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych¹⁰ próżno szukać definicji legalnej usług hotelarskich. Definicja ta znajduje się natomiast w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych¹¹. Stosownie do art. 3 pkt 8 u.u.h. pod pojęciem usług hotelarskich należy rozumieć krótkotrwałe, ogólnie dostępne wynajmowanie domów, mieszkań, pokoi, miejsc noclegowych, a także miejsc na ustawienie namiotów lub przyczep samochodowych oraz świadczenie, w obrębie obiektu, usług z tym związanych.

Rada gminy ma obowiązek dokonania wnikliwej analizy czy miejscowość, w której chce wprowadzić opłatę miejscową spełnia powyższe przesłanki. Uchwała wprowadzająca opłatę miejscową w miejscowości, która nie odpowiada wymogom określonym w art. 17 ust. 1 u.p.o.l. i § 2 – 4 rozporządzenia RM jest nieważna¹². Jak wskazał NSA, uchwała, o której mowa w art. 17 ust. 5 u.p.o.l., stanowi w istocie wynik procesu weryfikacji przez organ stanowiący gminy istnienia w danej miejscowości warunków, od których spełnienia uzależnione jest powstanie kompetencji do wydania konkretnej normy statuującej obowiązek

¹⁰ Dz.U. 2017, poz. 2361.

¹¹ Dz.U. 2017, poz. 1553, dalej: u.u.h.

¹² Wyrok NSA w Poznaniu z 5 września 1991 r., sygn. akt SA/Po 859/91, LEX nr 59633.

uiszczenia opłaty miejscowej. Przesądza to o ograniczonej władzy dyskrecjonalnej gminy w zakresie ustalania miejscowości, w których pobiera się opłatę miejscową¹³.

Należy zauważyć, że o ile łatwo ocenić jest, czy miejscowość posiada walory krajobrazowe czy odpowiednią infrastrukturę noclegową, to często w praktyce problematycznym jest dokonanie oceny jakości powietrza, którego skład zmienia się dynamicznie w ciągu roku (szczególnie w zimie, w sezonie grzewczym)¹⁴. Niekiedy uchwała podjęta zostaje na podstawie nieaktualnych danych, bądź też nie zawiera w ogóle żadnego uzasadnienia. Determinuje to konieczność dokonania jej sądowej kontroli. Należy jednak zauważyć, że w postępowaniu sądowniczym obowiązuje zasada skargowości, co oznacza, że sąd nie dokona kontroli uchwały bez skargi pochodzącej od uprawnionego podmiotu.

2. Naruszenie interesu prawnego jako wyznacznik legitymacji skargowej

W skardze na uchwałę rady gminy dotyczącą opłaty miejscowej skarżący musi wykazać naruszenie swojego interesu prawnego, co wynika *expressis verbis* z art. 101 ust. 1 u.s.g. Oznacza to, że skarżący musi wykazać, że nakaz uiszczenia opłaty miejscowej godzi w jego sferę prawną przez wywołanie negatywnych następstw prawnych¹⁵. Pojawia się więc kolizja pomiędzy uregulowaniem uchwały a obowiązkiem skarżącego¹⁶.

Teza ta znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym wskazuje się, że zaskarżeniu do sądu administracyjnego na podstawie art. 101 ust. 1 u.s.g. podlega uchwała, której postanowienia naruszają interes prawny lub uprawnienia danej osoby. Skarżący powinien zatem wykazać, że istnieje bezpośredni związek pomiędzy zaskarżoną uchwałą a własną, indywidualną i prawnie gwarantowaną sytuacją (nie zaś tylko sytuacją faktyczną). Związek ten powinien istnieć w chwili wejścia w życie zaskarżanej uchwa-

¹³ Wyrok NSA z 15 marca 2018 r., sygn. akt II FSK 3579/17, LEX nr 2467865.

¹⁴ Na problem ten zwraca uwagę M. Paczocha, który słusznie zauważa, że niestety u.p.o.l. nie przewiduje obowiązku rady gminy uwzględniania zmian w środowisku, zob. M. Paczocha, *Opłata miejscowa po zmianach dokonanych ustawą z 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 12, s. 38.

¹⁵ Por. wyrok NSA z dnia 19 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 790/12, LEX nr 1212683.

¹⁶ M. Wincenciak, *Skarga powszechna na akty i czynności organów samorządu gminnego, a także na przejawy ich bezczynności*, LEX [dostęp: 31.10.2018].

ły i powodować następstwo w postaci pozbawienia skarżącego konkretnych uprawnień lub nałożenia obowiązków, mających oparcie w przepisach prawa materialnego¹⁷.

Należy również zaznaczyć, że to sam skarżący musi wskazać na jakiegokolwiek argumenty przemawiające za naruszeniem tych uprawnień, które są chronione ustawowo. To bowiem skarżący ma wskazać, że on uważa taki akt za naruszający jego interes prawny. Rzeczą sądu jest zaś zbadanie, czy rzeczywiście akt ten narusza dobra prawnie chronione¹⁸. Z powyższego wynika zatem, że ciężar dowodu w zakresie wykazania naruszenia interesu prawnego każdorazowo spoczywa na skarżącym.

W tym miejscu należy wskazać, że art. 101 ust. 1 u.s.g. stanowi *lex specialis* w stosunku do art. 50 p.p.s.a., który przyznaje legitymację skargową temu, kto ma interes prawny we wniesieniu skargi. Art. 101 wywodzi natomiast taką legitymację dopiero z naruszenia interesu prawnego, nie zaś z samego jego istnienia¹⁹.

W aktualnym stanie prawnym brak wykazania naruszenia interesu prawnego skutkuje odrzuceniem skargi na podstawie art. 58 § 1 pkt 5a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁰. Ustawodawca przyznał tym samym prymat legitymacji skargowej w ujęciu obiektywnym. W tym kontekście interesujący jest pogląd M. Bogusza, który przewiduje, że efektem wprowadzenia przez ustawodawcę powyższej podstawy odrzucenia skargi będzie dokonywanie wykładni formuły naruszenia interesu prawnego w sposób zbliżający do generalnej formuły istnienia interesu prawnego z art. 50 p.p.s.a.²¹ Do tego problemu odniosę się w dalszej części artykułu.

¹⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z 8 listopada 2018 r., sygn. akt I SA/Po 467/18.

¹⁸ Wyrok WSA w Krakowie z 5 września 2018 r., sygn. akt II SA/Kr 736/18.

¹⁹ W. Kisiel [w:] Chmielnicki P., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, stan prawny na 15.10.2013 r., komentarz do art. 101, LEX [dostęp: 31.10.2018].

²⁰ Dz.U. 2018, poz. 1302, dalej: p.p.s.a. Na marginesie należy wskazać, że na gruncie p.p.s.a. w brzmieniu sprzed 15 sierpnia 2015 r. w doktrynie obowiązywał spór co do tego, jakie skutki procesowe powinien wywołać brak wykazania naruszenia interesu prawnego. W tym zakresie pojawiły się dwa stanowiska. Według pierwszego skargę należało oddalić (tak M. Wincenciak, op.cit., LEX [dostęp 31.10.2018]), zaś według drugiego – umorzyć postępowanie na podstawie art. 161 § 1 pkt 3 p.p.s.a. (tak W. Kisiel, *Legitymacja jednostki do zaskarżania uchwał samorządowych (w orzecznictwie sądów administracyjnych)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 3 (24), s. 53).

²¹ M. Bogusz, „Naruszenie interesu prawnego lub uprawnienia” jako podstawa zaskarżenia aktu prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego do sądu administracyjnego, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2015, t. XXXIV, s. 355.

W tym miejscu należy natomiast zauważyć, że nie wszyscy skarżący objęci są ograniczeniem zawartym art. 101 ust. 1 u.s.g.

Wymóg wykazania naruszenia interesu prawnego nie dotyczy Prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka, co wynika z ustaw ustrojowych stanowiących o ich statusie prawnym. Mowa tu o ustawie z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze²², ustawie z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich²³, ustawie z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka²⁴, a także o p.p.s.a. (art. 8 i 50 § 1). W przypadku tych podmiotów wystarczy powołać się na naruszenie przez uchwałę dotyczącą opłaty miejscowej lub jej pojedyncze postanowienia przepisów prawa, praw obywatela czy praw dziecka. Interes prawny tych podmiotów ma charakter zobiektywizowany i samoistny. Oznacza to, że wywodzi się on z ich ustawowych kompetencji związanych z ochroną praworządności, wolności i praw człowieka lub też praw dziecka, a wniesienie skargi nie jest uzależnione od uprawnień innych legitymowanych podmiotów²⁵.

Możliwość zainicjowania postępowania sądownoadministracyjnego, którego przedmiotem jest uchwała dotycząca opłaty miejscowej bez wykazywania naruszenia interesu prawnego ma również wojewoda, jeżeli nie stwierdził nieważności uchwały w trybie nadzoru, a podstawą prawną jego legitymacji skarżowej jest art. 93 ust. 1 u.s.g., stosownie do którego po upływie 30 dni od dnia doręczenia uchwały organ nadzoru nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy. W tym przypadku organ nadzoru może zaskarżyć uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego.

Z analizy orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że wniesienie skargi do sądu administracyjnego przez wojewodę jest możliwe także jedynie w stosunku do tej części uchwały, która nie była objęta rozstrzygnięciem nadzorczym²⁶. NSA przyjął także, że wojewoda, wydając rozstrzygnięcie stwierdzające nieistotne naruszenie prawa w terminie 30 dni od dnia doręczenia mu uchwały przez wójta, nie traci definitywnie możliwości zaskarżenia tej uchwały do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Związanie wojewody oceną stopnia dostrzeżonego naruszenia prawa nie obejmuje zakazu sformułowania

²² Dz.U. 2017, poz. 1767 z późn. zm.

²³ Dz.U. 2017, poz. 958 z późn. zm.

²⁴ Dz.U. 2017, poz. 922.

²⁵ M. Stahl, *Zagadnienia proceduralne sądowej kontroli aktów prawa miejscowego*, „Zeszyty Naukowe Naczelnego Sądu Administracyjnego” 2013, nr 3 (48), s. 48–49.

²⁶ Wyrok WSA w Gliwicach z 6 października 2008 r., sygn. akt II SA/GI 466/08, LEX nr 483145.

w skardze zarzutu istotnego naruszenia prawa, uzasadniającego stwierdzenie nieważności uchwały w postępowaniu sądowym. Pierwotna ocena wojewody może, bez naruszenia prawa, ulec dezaktualizacji²⁷.

Złożenie skargi do sądu administracyjnego na uchwałę rady gminy należy do kompetencji nadzorczych wojewody. Ponadto należy zauważyć, że kompetencja ta nie jest ograniczona terminem końcowym²⁸.

Nieco bardziej skomplikowana jest kwestia legitymacji skargowej organizacji społecznej. Uprawnienie do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na uchwałę dotyczącą opłaty miejscowej będzie przysługiwać jej tylko, gdy zaskarża uchwałę we własnym interesie prawnym wynikającym ze statutowej działalności. W tym przypadku organizacja społeczna będzie musiała wykazać, że zaskarżona uchwała narusza jej interes prawny. Wyniki wykładni literalnej art. 50 § 1 p.p.s.a. wskazują natomiast, że niedopuszczalnym jest wniesienie skargi na akt prawa miejscowego przez organizację społeczną w sprawach dotyczących innych osób. Stosownie bowiem do art. 50 p.p.s.a. podmiot ten może wnieść skargę w sprawach dotyczących interesów prawnych innych osób, jeżeli brał udział w postępowaniu administracyjnym. Uchwała dotycząca opłaty miejscowej nie jest podejmowana w ramach postępowania administracyjnego, lecz na podstawie procedur uchwałodawczych określonych w u.s.g. i u.p.o.l. Nie ma natomiast przeszkód prawnych, aby organizacja społeczna przystępowała do postępowania sądownoadministracyjnego uruchomionego już przez podmiot posiadający legitymację skargową²⁹.

3. Treść pojęcia naruszenia interesu prawnego w przypadku wniesienia skargi na uchwałę dotyczącą opłaty miejscowej

Literatura przedmiotu nie dostarcza informacji na temat rozumienia pojęcia naruszenia interesu prawnego w przypadku wniesienia skargi w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. na uchwałę dotyczącą opłaty miejscowej. Treść omawianego pojęcia można natomiast ustalić jedynie na podstawie analizy orzecznictwa sądów administracyjnych.

²⁷ Postanowienie NSA z 22 października 2008 r., sygn. akt II OSK 839/08, LEX nr 565665.

²⁸ J.H. Szlachetko, *Partycypacja społeczna w lokalnej polityce przestrzennej*, LEX [dostęp: 7.12.2018].

²⁹ M. Stahl, *op.cit.*, s. 47.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że sądy administracyjne przyjmują, iż uzasadnieniem legitymacji skargowej w przypadku wniesienia skargi na uchwałę dotyczącą opłaty miejscowej jest fakt, że dana osoba fizyczna przebywała dłużej niż dobę w danej miejscowości w jednym z celów wskazanych w art. 17 ust. 1 u.p.o.l. i niezasadnie pobrano od niej opłatę miejscową.

Wyjaśnić należy, że nie stanowi naruszenia interesu prawnego sytuacja, w której podmiot dopiero zamierza przebywać w takiej miejscowości. Naruszenie interesu prawnego musi mieć bowiem charakter realny tj. rzeczywiście istniejący. Według ugruntowanej linii orzeczniczej sądów administracyjnych nie można skarżyć potencjalnego, hipotetycznego zagrożenia dla interesu prawnego³⁰. Naruszenie interesu prawnego musi mieć także charakter aktualny, co oznacza, że musi istnieć w dacie wniesienia skargi³¹.

W literaturze podkreśla się również, że interes prawny ma nosić cechy konkretności i indywidualności³². W tym zakresie wypowiedział się również Trybunał Konstytucyjny, uznając, że art. 101 ust. 1 u.s.g. rozumiany w ten sposób, że umożliwia zaskarżanie aktów administracyjnych jedynie tym, którzy wykażą się konkretnym, indywidualnym interesem prawnym wynikającym z konkretnej normy prawa materialnego, jest zgodny z art. 45 ust. 1 w zw. z art. 2 i 7 oraz 77 ust. 2 w zw. z art. 2 Konstytucji RP³³. W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że skarga w trybie art. 101 u.s.g. nie ma charakteru *actio popularis* – podstawą zaskarżenia jest niezgodność uchwały z prawem i równocześnie naruszenie przez nią konkretnie rozumianych interesów lub uprawnień konkretnego obywatela lub ich grupy bądź wreszcie innego podmiotu, który jest mieszkańcem danej gminy lub jest z tą gminą związany prawnie w inny sposób. Trybunał podkreślił również, że legitymacja skargowa nie przysługuje z tytułu samej przynależności do wspólnoty samorządowej oraz wskazał na konieczność wykazania niezgodności z prawem uchwały organu gminy oraz naruszenia przez uchwałę konkretnego interesu prawnego lub uprawnień, wynikających z regulacji materialnoprawnej.

³⁰ Por. np. wyrok NSA z 10 stycznia 2008 r., sygn. akt II OSK 1335/07, LEX nr 463935, wyrok WSA w Białymstoku z 21 listopada 2006 r., sygn. akt II SA/Bk 46/06, LEX nr 325125.

³¹ M. Stahl, op.cit., s. 46.

³² A. Matan [w:] Dolnicki B. (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, stan prawny na 15.02.2018 r., komentarz do art. 101, LEX [dostęp: 2.11.2018], tak również W. Kisiel, Komentarz do art. 101 [w:] P. Chmielnicki, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, stan prawny na 15.10.2013 r., komentarz do art. 101, LEX [dostęp: 31.10.2018].

³³ Wyrok TK z dnia 16 września 2008 r., SK 76/06, OTK-A 2008, nr 7, poz. 121.

Ponadto, Trybunał Konstytucyjny uznał, że taka interpretacja art. 101 ust. 1 u.s.g. stanowi gwarancję prawa do sądu z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Trybunał wskazał, że przyjęta powszechnie przez sądy wykładnia pojęcia „interes prawny”, jako indywidualnego interesu prawnego określonego przez konkretną normę prawa materialnego, powoduje, że mamy do czynienia z indywidualną sprawą, identyfikowaną przez określony stan faktyczny, związany z określonym podmiotem, wymagający prawnej kwalifikacji na podstawie normy prawnej, mającej charakter generalny i abstrakcyjny.

Naruszenie interesu prawnego musi także bezpośrednio wpływać na sferę prawną określonego podmiotu. Należy zauważyć, że uchwały dotyczące opłaty miejscowej stanowią bezpośrednią podstawę nałożenia obowiązku zapłaty opłaty miejscowej. Bez ich podjęcia nie byłoby w ogóle podstawy do ustalenia wysokości opłaty. Uchwały te bezpośrednio i realnie kształtują sytuację prawną osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych, nakładając generalny obowiązek uiszczenia opłaty miejscowej³⁴.

W jednej ze spraw toczącej się przed WSA w Gliwicach Sąd przyjął w całości argumentację skarżącego, że uchwała dotycząca opłaty miejscowej wkroczyła w jego sferę praw i obowiązków w ten sposób, że niezgodnie z ustawą nałożyła na niego obowiązek uiszczenia opłaty, która w istocie jest podatkiem. Skarżący zarzucał bowiem, że w miejscowości, w której przebywał, przekroczone zostały dopuszczalne poziomy niektórych substancji w powietrzu³⁵.

W tym przypadku rzeczywiście trudno mówić o ekwiwalentności świadczeń, wpisanej w konstrukcję opłaty lokalnej. Wydaje się jednak, że ten argument nie powinien podlegać ocenie na etapie wstępnym postępowania, jakim jest ocena, czy skarżący wykazał naruszenie interesu prawnego, tylko w dalszej kolejności, przy merytorycznym rozpoznaniu skargi. Dopiero bowiem po nadaniu skardze biegu Sąd bada okoliczność czy opłata została wprowadzona z zapewnieniem przez gminę minimalnych standardów klimatycznych i krajobrazowych. Należy mieć również na uwadze, że w doktrynie kwestionuje się ekwiwalentny charakter opłaty miejscowej, przyjmując, że ma ona charakter podatku konsumpcyjnego od dochodów osób fizycznych, które czasowo przebywały w miejscowościach turystycznych czy uzdrowiskowych³⁶. A. Hanusz

³⁴ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 10 lipca 2017 r., sygn. akt III SA/Kr 535/15, LEX Nr 2313156.

³⁵ Wyrok WSA w Gliwicach z 24 listopada 2015 r., sygn. akt I SA/Gl 370/15, LEX nr 1958842.

³⁶ E. Chojna-Duch, E. Kornberger-Sokołowska, *Ustawa o podatkach i opłatach lo-*

przyznaje wprost, że opłata miejscowa jest tzw. opłatą nietypową, ponieważ podmiot zobowiązany do jej uiszczenia nie otrzymuje w zamian konkretnego świadczenia czy usługi. Jego zdaniem wątpliwym uzasadnieniem dla wzajemności świadczeń jest możliwość korzystania z walorów klimatycznych czy krajobrazowych³⁷.

Przełomowy w zakresie określenia naruszenia interesu prawnego w przypadku zaskarżenia uchwały dotyczącej opłaty miejscowej jest pogląd NSA, wedle którego konkretny interes prawny sprowadza się w takiej sytuacji do żądania od jednostki samorządu terytorialnego, by nałożona na skarżącego opłata miejscowa miała podstawę prawną w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, spełniających wymogi koherencji norm w systemie prawa. NSA stwierdził, że kluczowe znaczenie dla interesu prawnego osoby obciążonej opłatą miejscową ma zgodność z prawem uchwały rady gminy, ponieważ warunkiem nałożenia opłaty miejscowej wg konkretnej stawki jest uprzednie wydanie uchwały na podstawie art. 17 ust. 5 u.p.o.l.³⁸

Pogląd ten koresponduje z koncepcją, iż konstrukcja naruszenia interesu prawnego obejmuje dwa elementy: po pierwsze, wystąpienie negatywnego skutku w sferze prawnej skarżącego, po drugie, niezgodność z prawem uchwały rady gminy, czyli zachowania kompetencyjnego stanowiącego źródło owego negatywnego skutku³⁹. Stanowisko przyjęte przez NSA zasługuje na pełną aprobatę. W demokratycznym państwie prawnym każdy obywatel ma bowiem prawo żądać od organu władzy publicznej dopełnienia konstytucyjnego obowiązku działania w granicach prawa (art. 2 i 7 Konstytucji RP). Tym samym skarżący może mieć wpływ na kształtowanie praworządności działania rady gminy.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że każdy, na kogo nałożono opłatę miejscową w miejscowości, która nie spełnia wymogów ochrony środowiska, np. czystości powietrza, może wykazać naruszenie jego interesu prawnego w skardze na uchwałę dotyczącą opłaty miejscowej. W tym przypadku de facto skarżący będzie działał zarazem w szerszym interesie niż własnym – w interesie obywateli, na których ciąży generalny obowiązek uiszcze-

kalnych. Komentarz, stan prawny na 1.12.2005 r., komentarz do art. 17, LEX [dostęp: 2.11.2018].

³⁷ P. Szczeńsiak, [w:] A. Hanusz (red.), *Źródła finansowania samorządu terytorialnego*, Warszawa 2015, s. 260.

³⁸ Wyrok NSA z 15 marca 2018 r., sygn. akt. II FSK 3579/17, LEX nr 2467865.

³⁹ Z. Kmiecik, *Skarga na uchwałę organu rady gminy z art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym*, „Samorząd Terytorialny” 1995, nr 11, s. 4.

nia opłaty, a którzy mają prawo oczekiwać, że w danej miejscowości, w której wprowadzono opłatę miejscową spełnione są minimalne warunki klimatyczne i krajobrazowe⁴⁰.

Uchwały dotyczące opłaty miejscowej w zakresie, w jakim nakładają na dane osoby administracyjny obowiązek poboru opłaty miejscowej również mogą naruszać interes prawny tych osób. Chodzi tutaj o naruszenie interesu prawnego inkasenta. Zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa⁴¹ inkasentem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej. Podstawą prawną wprowadzenia poboru opłaty miejscowej w drodze inkasa jest art. 19 pkt 2 u.p.o.l., zgodnie z którym rada gminy w formie uchwały może zarządzić pobór opłat lokalnych w drodze inkasa oraz określić inkasentów i wysokość wynagrodzenia za inkaso, a także może wprowadzić obowiązek prowadzenia przez inkasentów ewidencji osób, zobowiązanych do uiszczania opłaty miejscowej oraz określić szczegółowy zakres danych zawartych w tej ewidencji. Należy to do wyłącznych kompetencji rady gminy⁴².

Podjęcie uchwały dotyczącej zarządzenia poboru opłaty miejscowej w formie inkasa ma charakter fakultatywny zarówno co do samego zarządzenia poboru, jak i co do ustalenia wysokości wynagrodzenia inkasenta⁴³. Wskazać również należy, że art. 19 pkt 2 u.p.o.l. nie jest wyłączną podstawą prawną do wprowadzenia w uchwale rady gminy wynagrodzenia za inkasa – drugą podstawą prawną stanowi bowiem art. 28 § 4 O.p., zgodnie z którym rada gmi-

⁴⁰ Sama wysokość wpisu sądowego od skargi, która wynosi 300 zł (§ 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości oraz szczegółowych zasad pobierania wpisu w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2003, nr 221, poz. 2193) w większości przypadków będzie przekraczać kwotę uiszczoną tytułem opłaty miejscowej, co dodatkowo uzasadnia powyższy pogląd. Zgodnie z art. 19 pkt 1 lit. b i c stawka opłaty miejscowej w miejscowościach posiadających korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w tych celach nie może przekroczyć 1,67 zł dziennie, zaś w miejscowościach posiadających status obszaru ochrony uzdrowiskowej nie może przekroczyć 2,40 zł dziennie. P. Szczęśniak zauważa, że organy stanowiące rady gminy mogą różnicować wysokość tej płaty jedynie według kryteriów przedmiotowych np. poprzez ustanowienie ulg polegających na obniżeniu stawek opłaty miejscowej. Stawki opłaty miejscowej można różnicować np. w zależności od pory roku czy zakwaterowania. Zob. P. Szczęśniak, [w:] A. Hanusz (red.), op.cit., s. 264.

⁴¹ Dz.U. 2018, poz. 800 z późn. zm., dalej: O.p.

⁴² L. Etel, *Glosa do wyroku NSA z dnia 15 czerwca 2000 r., III SA 613/00 i 614/00*, „Finanse Komunalne” 2001, nr 2, s. 72.

⁴³ Wyrok WSA w Opolu z 14 lipca 2009 r., sygn. akt I SA/Op 277/09, LEX nr 526856.

ny, rada powiatu oraz sejmik województwa może ustalać wynagrodzenie dla płatników lub inkasentów z tytułu poboru podatków stanowiących dochody, odpowiednio, budżetu gminy, powiatu lub województwa.

W przypadku opłaty miejscowej funkcję inkasenta pełni najczęściej kierownik ośrodka wczasowego czy właściciel hotelu lub prywatnej kwatery. Sam fakt sprawowania takiej funkcji uzasadnia istnienie interesu prawnego w zaskarżeniu uchwały dotyczącej opłaty miejscowej⁴⁴.

Odnosząc się do kwestii źródła interesu prawnego w przypadku zaskarżenia uchwał dotyczących opłaty miejscowej należy stwierdzić, że będzie to zawsze norma prawa materialnego, która kształtuje sytuację prawną wnoszącego skargę. W przypadku osób fizycznych będzie to zazwyczaj przepis uchwały wprowadzający opłatę miejscową w danej miejscowości lub stanowiący o jej stawkach i zasadach poboru, zaś w przypadku inkasenta – ten przepis, na mocy którego nałożono na inkasenta obowiązek poboru i odprowadzenia opłaty.

Należy zaznaczyć, że nie jest to wyczerpujący katalog okoliczności, które uzasadniają przyjęcie zaistnienia naruszenia interesu prawnego przy zaskarżeniu uchwał dotyczących opłaty miejscowej. Formuła naruszenia interesu prawnego nie ma sztywnych ram. Jej treść zależy od indywidualnego stanu faktycznego i za każdym razem będzie podlegać badaniu przez sąd administracyjny.

Nawiązując do poprzednich rozważań, w analizowanych przeze mnie wyrokach sądów administracyjnych daje się zauważyć wyraźna tendencja do utożsamiania przesłanki „naruszenia interesu prawnego” z art. 101 ust. 1 u.s.g. z przesłanką „istnienia interesu prawnego” w rozumieniu art. 50 p.p.s.a., co zdaje się potwierdzać przywołaną powyżej prognozę M. Bogusza. Możliwe, że pojęcia te utracą swoją odrębność treściową w dalszej perspektywie.

Wydaje się również, że przyjęcie przez ustawodawcę braku naruszenia interesu prawnego jako podstawy odrzucenia skargi nie było rozwiązaniem trafnym, szczególnie w świetle wykładni zaprezentowanej przez NSA. Skoro bowiem zgodność z prawem uchwały dotyczącej opłaty miejscowej ma „kluczowe znaczenie” dla interesu prawnego skarżącego, a sąd administracyjny dokonuje oceny legalności aktu dopiero rozpoznając sprawę merytorycznie, to pojawia się pewna niepożądana niekonsekwencja. Z założenia sąd administracyjny ma bowiem najpierw zbadać czy skarga jest wniesiona przez podmiot posiadający legitymację skargową, a potem przejść do kwestii merytorycznych.

⁴⁴ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 7 sierpnia 2007 r., sygn. akt I SA/Go 1509/06, LEX nr 513127.

Podsumowanie

W skardze do sądu administracyjnego na uchwałę dotyczącą opłaty miejscowej skarżący ma obowiązek wykazać przesłankę naruszenia interesu prawnego przez zaskarżony akt. Wpływa to na istnienie jego legitymacji skargowej. Wymóg ten nie dotyczy prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Praw Dziecka, co wynika z ustaw ustrojowych stanowiących o ich pozycji prawnej, a także z ustawy procesowej – p.p.s.a. Obowiązku wykazania naruszenia interesu prawnego nie ma również wojewoda składający skargę w trybie art. 93 ust. 1 u.s.g. Organizacja społeczna może złożyć skargę na uchwałę dotyczącą opłaty miejscowej, działając jedynie we własnym interesie. Na niej również spoczywa obowiązek wykazania negatywnego wpływu zaskarżonego aktu na jej sferę praw i obowiązków.

Treść formuły naruszenia interesu prawnego w przypadku wniesienia skargi na uchwałę dotyczącą opłaty miejscowej obejmuje powiązanie prawne między nałożeniem na dany podmiot obowiązku uiszczenia opłaty miejscowej a wywołaniem negatywnego skutku w jego sytuacji prawnej. Uchwały te bezpośrednio i realnie kształtują sytuację prawną osób fizycznych przebywających dłużej niż dobę w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych, nakładając na nie generalny obowiązek uiszczenia opłaty miejscowej.

Należy przyjąć, że w formule tej nie mieści się argumentacja związana z „zakamufłowaniem podatku” w przypadku wprowadzenia opłaty miejscowej w miejscowości, która nie spełnia wymogów związanych z ochroną środowiska.

W zakresie omawianego pojęcia mieści się natomiast przyjęcie, że obywatel ma prawo do żądania od jednostki samorządu terytorialnego, by nałożona na skarżącego opłata miejscowa miała podstawę prawną w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. W takim przypadku skarżący może mieć wpływ na kształtowanie praworządności działania rady gminy.

Naruszenie interesu prawnego przez uchwałę dotyczącą opłaty miejscowej będą mogli wykazać także inkasenci, na których nałożono obowiązek poboru i odprowadzenia opłaty miejscowej.

W dalszej perspektywie możliwym jest, że pojęcia „naruszenia interesu prawnego” i „istnienia interesu prawnego” w przypadku zaskarżania uchwał dotyczących opłat miejscowych w orzecznictwie sądów administracyjnych zatracą swoją odrębność terminologiczną. Sądy dokonując bowiem wykładni tego pojęcia na gruncie spraw związanych z uchwałami dotyczącymi opłaty miejscowej mają tendencję do utożsamiania tych pojęć.

Summary

This article raises the issue of violation of legal interest which is crucial for the capacity to file complaints against the resolutions of the local government authorities concerning local climate fee. The author discusses the problem of local climate fee and its implementation as well as the legitimacy to file complaint. The article mainly deals with the problem of the meaning of the 'violation of legal interest' term during the court control of the acts of local law concerning local climate fee and includes a review of case law.

The legal interest can be presumed as violated if someone is obliged to pay local climate fee or is a tax collector. It is also claimed that the applicant is entitled to demand the full legality of local climate fee which is also the part of the 'violation of interest' term.

Keywords: local climate fee, local fees, the resolutions of the local government authorities, complaint to administrative court, legal interest

Słowa kluczowe: opłata miejscowa, opłaty lokalne, uchwały rady gminy, skarga do sądu administracyjnego, interes prawny