SAMORZĄD I ADMINISTRACJA

# Czysty zysk za brudne powietrze

**EKOLOGIA** Mimo porażek w sądach **miasta nie zamierzają rezygnować z opłat miejscowych.** Byłoby to dla nich zbyt dużym ciosem finansowym. Zarówno samorządy, jak i eksperci postulują zmiany w prawie

**Urszula Mirowska-Łoskot**
urszula.mirowska@infor.pl

Najświeższy przykład to Zakopane. Miasto nie zamierza rezygnować z pobierania opłat, choć w ubiegłym tygodniu przegrało przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Krakowie. Sąd stwierdził, że skoro powietrze jest brudne i przekracza dopuszczalne normy, to nie można kazać sobie za nie płacić.

– Orzeczenie WSA jest nieprawomocne. Zatem uchwała Rady Miasta Zakopane z 26 listopada 2016 r. w sprawie opłaty miejscowej nadal obowiązuje – informuje Agnieszka Bartocha, naczelnik wydziału ochrony środowiska Urzędu Miasta Zakopane. – Miasto wystąpi o kasację wyroku do Najwyższego Sądu Administracyjnego – zapowiada.

Z pobierania opłat nie zrezygnowała też Wisła, która mimo zanieczyszczonego powierza i prawomocnego wyroku nadal pobiera opłatę od turystów.

### Szukanie kruczków

Zgodnie z przepisami rada gminy może wprowadzić opłatę miejscową. Taką możliwość daje ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 716 ze zm.). Gmina musi jednak spełniać wskazane w przepisach warunki. Ściąganie opłat od turystów jest dopuszczalne, jeżeli miejscowość ma korzystne właściwości klimatyczne, walory krajobrazowe oraz warunki umożliwiające pobyt osób w celach turystycznych, wypoczynkowych lub szkoleniowych. Albo znajduje się na obszarach, którym nadano status terenów ochrony uzdrowiskowej. Przepisy wydają się więc jasne. Ale w praktyce budzą wiele wątpliwości.

Niektóre gminy twierdzą, że nie muszą spełniać wszystkich wskazanych w ustawie i rozporządzeniu warunków, ale tylko niektóre. Tak właśnie uważa Zakopane.

– Spełniamy warunki związane z walorami krajobrazowymi i wypoczynkowymi – tłumaczy Agnieszka Bartocha. A co z klimatycznymi i z jakością powietrza? Miasto twierdzi, że to nie jest już konieczne.

Z niekorzystnym wyrokiem poradziła sobie też Wisła. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach (wyrok z 24 listopada 2015 r., sygn. akt I SA/Gl 370/15) uchylił uchwałę w sprawie opłaty miejscowej, która miała wynosić 2 zł za każdy dzień pobytu turysty. Miasto nie miało jednak do tego prawa, ponieważ stan powietrza w tym rejonie przekracza dopuszczalne normy – uznał sąd. I mimo iż nie uległ on zmianie, gmina nadal pobiera opłaty. Jak to możliwe? Dzięki kruczkom prawnym. – Robimy to już nie na podstawie uchwały, lecz wcześniejszego rozporządzenia wojewody – wyjaśnia zastępca skarbnika miasta Łukasz Małysz. Dodaje, że zanim ustawa o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 716 ze zm.) przyznała możliwość radom gmin określania w drodze uchwały opłat miejscowych, w przypadku Wisły obowiązywało rozporządzenie wojewody bielskiego z 23 lipca 1991 r. w sprawie ustalenia miejscowości odpowiadających kryteriom, w których pobiera się takie opłaty (Dz.Urz. Woj. Bielskiego z 1991 r. nr 15, poz. 137). – Z przepisów wynika, że dopóki nie zostanie podjęta uchwała (a skoro wyrok WSA się uprawomocnił, to jakby jej nigdy nie było), obowiązuje właśnie to rozporządzenie. Ustawa bowiem nie określa okresu przejściowego, w jakim wyczerpuje się działanie rozporządzenia wojewody. Zatem mogliśmy i nadal możemy pobierać opłaty na podstawie tego aktu – wyjaśnia Łukasz Małysz.

Co na to prawnicy?

– Z formalnego punktu widzenia działanie władz Wisły nie jest pozbawione podstaw. Ale mamy wątpliwości, czy zgodna z zasadami prawidłowej legislacji i zaufania obywateli do państwa jest sytuacja, gdy ustawodawca na szczeblu krajowym wprowadza określone kryteria, które muszą być spełnione, by można było pobierać opłatę miejscową, a następnie na szczeblu lokalnym całkowicie się je ignoruje i powołuje na rozporządzenie wydane prawie 25 lat wcześniej. Zwłaszcza jeżeli przez prawie 8 lat panowało przekonanie, że rozporządzenie utraciło moc prawną i nie stanowiło podstawy jakichkolwiek działań lub rozstrzygnięć – zwraca uwagę Michał Zabłocki z Fundacji ClientEarth Prawnicy dla Ziemi.

### Potrzebne zmiany

Zdaniem części ekspertów warto byłoby więc zmienić przepisy.

– Szczegółowe warunki, jakie powinna spełniać gmina, aby pobierać opłatę miejscową, wskazane są w rozporządzeniu Rady Ministrów z 18 grudnia 2007 r. (Dz.U. z 2007 r. nr 249, poz. 1851 ze zm.). Określa ono minimalne wymogi klimatyczne i krajobrazowe, pozostawiając dalszą ocenę w tym zakresie w gestii gmin. Doprecyzowanie tych warunków z pewnością doprowadziłoby do mniejszej ilości pojawiających się na tym tle sporów. Przykładowo w rozporządzeniu mogłyby znaleźć się widełki odnośnie do norm powietrza. Dobrym rozwiązaniem byłoby też wprowadzenie wymogu uzyskania przez gminy opinii odpowiedniej instytucji w zakresie poziomu zanieczyszczenia powietrza, która to byłaby warunkiem podjęcia uchwały. Takie działania mogłyby uchronić gminy przed kierowaniem skarg na akty prawa miejscowego – wskazuje Joanna Kawecka, radca prawny w Kancelarii Prawnej Rafał Kufieta we Wrocławiu.

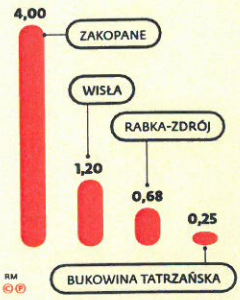
Podobnie uważa Dominika Nosal, radca prawny z Kancelarii Radców Prawnych Klatka i Partnerzy w Katowicach.

– Na etapie projektowania uchwały w sprawie opłaty miejscowej powinien istnieć jakiś organ, z którym gmina musiałaby uzgodnić zarówno samą możliwość podjęcia uchwały, jak i jej treść. Powinien on ocenić, czy warunki wskazane w przepisach do jej podjęcia zostały spełnione. Pytanie tylko, jaki miałby to być organ, tak by uzgodnienie mieściło się w zakresie jego kompetencji – zastanawia się Dominika Nosal. Dlatego w jej ocenie prostszym i bardziej realnym rozwiązaniem byłaby taka zmiana przepisów, by zawierały one konkretne wartości odniesienia, po przekroczeniu których w danej miejscowości nie można byłoby wprowadzić opłaty miejscowej (wskazanie wprost maksymalnych wartości zanieczyszczeń powietrza, mierzonych m.in. przez wojewódzkie inspektoraty ochrony środowiska) bądź po przekroczeniu których wprowadzona już opłata miejscowa nie mogłaby być pobierana (wtedy musiałby jednak istnieć podmiot kontrolujący te wartości na bieżąco w takiej miejscowości).

Eksperci obawiają się też, że uszczelnienie przepisów na niewiele się zda, skoro gminy są zdeterminowane, aby nakładać opłaty.

– Nie ma takiego prawa, które zabezpieczy interesy wszystkich stron. W urzędach pracują sztaby ekspertów, które znajdą sposób, aby ściągać opłaty miejscowe. Tymczasem gminy powinny zająć się problemem zanieczyszczonego powietrza. Jego rozwiązanie pozwoliłoby na pobieranie opłat zgodnie z literą prawa bez szukania sposobów na jego obejście – mówi Patryk Białas z Katowickiego Alarmu Smogowego.

**Ile gminy zarobią w tym roku na opłacie miejscowej**




**OPINIA**

## Miejscowość turystyczna oferuje nie tylko powietrze



ANNA KARPIEL-SEMBERECKA
Urząd Miasta Zakopane

Uważamy, że konieczne są zmiany przepisów dotyczące opłaty miejscowej, tak by brały one pod uwagę różne aspekty funkcjonowania miejscowości turystycznych, a nie uzależniały jej pobierania od jakości powietrza, w dodatku mierzonej w sposób krzywdzący dla większości miejscowości. Z tego właśnie powodu w listopadzie 2016 r. Rada Miasta Zakopane zaskarżyła do Trybunału Konstytucyjnego przepisy ustawy o opłatach i podatkach lokalnych oraz rozporządzenie Rady Ministrów dotyczące opłaty miejscowej. W przepisach tych przede wszystkim należałoby zmienić sposób uwzględniania pomiarów jakości powietrza dla całych stref obejmujących nawet kilkadziesiąt powiatów, a nie dla poszczególnych miejscowości, które w tej sytuacji nie są traktowane indywidualnie, lecz na zasadzie zbiorowej odpowiedzialności. Mimo niekwestionowanych walorów wypoczynkowych i turystycznych mogą one więc stracić ważne dla ich funkcjonowania i rozwoju źródło dochodów, jakim jest opłata miejscowa. Rada Miasta Zakopane posunęła się jeszcze dalej, kwestionując, czy konieczne dla pobierania tej opłaty warunki klimatyczne określone we wspomnianym rozporządzeniu Rady Ministrów mogą być rozumiane jako jakość powietrza. Takie rozumienie zdaniem naszym i reprezentującego nas prof. Marka Chmaja wykracza poza delegację ustawową. Zmiany przepisów, by były korzystne dla miejscowości turystycznych i przestały budzić niepotrzebne kontrowersje, powinny w większym stopniu brać pod uwagę oczywiste walory krajobrazowe i przyrodnicze, a nie uzależniać pobór opłaty od jednego, niezbyt precyzyjnego kryterium.