

UCHWAŁA Nr 0102-253/20
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w Olsztynie
z dnia 6 lipca 2020 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały NR XXI/103/2020 Rady Gminy Kolno z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1998 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

uchwała, co następuje:

stwierdza się nieważność § 1 ust. 2 uchwały NR XXI/103/2020 Rady Gminy Kolno z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

UZASADNIENIE

W dniu 27 maja 2020 r. Rada Gminy Kolno podjęła uchwałę NR XXI/103/20 w sprawie ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

W dniu 23 czerwca 2020 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 26 lipca 2020 r. zawiadomiono Gminę Kolno, iż uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 3 lipca 2020 r.

Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. W posiedzeniu Kolegium Izby nie uczestniczył przedstawiciel Gminy Kolno.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej.

Przepis art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że właściwość rzeczowa regionalnych izb obrachunkowych obejmuje uchwały i zarządzenia podejmowane przez organy jednostek samorządu terytorialnego w sprawach podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa.

Kolegium Izby, badając przedmiotową uchwałę stwierdziło co następuje:

Podstawą prawną podjęcia przez Gminę Kolno przedmiotowej uchwały był art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6k ust. 3 w zw. z art. 6j ust. 3b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 z późn. zm.)

Rada Gminy Kolno w § 1 ust. 1 badanej uchwały ustaliła ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, w wysokości 144,00 zł za rok.

W § 1 ust. 2 przedmiotowej uchwały, zapisano: „Ustala się stawkę opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjnowypoczynkowe, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny w wysokości 288,00 zł za rok.”

Zgodnie z art. 6j ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie wyższą niż 10% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzanego na 1 osobę ogółem - za rok od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

Natomiast przepis art. 6k ust. 3 tej ustawy stanowi, że rada gminy określi stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, wysokości nie niższej niż dwukrotna wysokość i nie wyższej niż czterokrotna wysokość stawki ustalonej przez radę gminy odpowiednio na podstawie ust. 1 albo w art. 6j ust. 3b.

Jednocześnie, Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 6c ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy może postanowić o odbieraniu odpadów

komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Ponadto, przepis art. 6c ust. 3 ustawy daje możliwość organowi stanowiącemu gminy do podjęcia uchwały w stosunku do wszystkich lub tylko niektórych kategorii nieruchomości, np. do nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Uchwała taka jest aktem prawa miejscowego, a po jej wejściu w życie zmienia obowiązki właścicieli nieruchomości z pozbywania się odpadów komunalnych zgodnie z zasadami określonymi w art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (poprzez obowiązek zawarcia umowy z podmiotem uprawnionym do odbierania odpadów komunalnych) na obowiązek wnoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, za którego funkcjonowanie odpowiedzialność ponosi gmina.

W ocenie Kolegium Izby, przepis art. 6j ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 6c ust. 2 i 3 tej ustawy daje możliwość przejęcia przez gminę obowiązków właścicieli domków letniskowych lub innej nieruchomości wykorzystywanych jedynie przez część roku na cele rekreacyjno – wypoczynkowe i ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla tej grupy właścicieli nieruchomości, a o skorzystaniu z tej możliwości decyduje organ stanowiący gminy. Należy również podnieść, że jeżeli gmina na podstawie przepisu art. 6c ust. 2 i 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach postanowi o przejęciu w całości lub części odbierania odpadów komunalnych wytwarzanych na nieruchomościach, na których nie zamieszkują mieszkańcy, to jest również zobowiązana ustalić stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla tej grupy właścicieli nieruchomości.

Kolegium Izby stwierdza, że opłata od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jest formą daniny publicznej o niepodatkowym charakterze, gdyż jest ona świadczeniem pieniężnym, przymusowym, bezzwrotnym, jednostronnym, publicznoprawnym, ale odpłatnym i mającym realizować różne cele wynikające z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Takie stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12. Ponadto, ma ona charakter roczny (rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok). Natomiast, w wyroku z dnia 15 lipca 2013 r., sygn. akt K 7/12 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „zakaz dokonywania zmian prawnych w czasie trwania roku podatkowego z uwagi na swoją treść i funkcję dotyczy bowiem tylko takich podatków i analogicznie także niepodatkowych danin publicznych, których wymiar dokonuje się w okresie rocznym – roku podatkowego

(daninowego)". Rozciągnięcie zasad prawa podatkowego, także na daniny publiczne o niepodatkowym charakterze wymierzanych w skali rocznej oznacza, że również w przypadku ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, która ma charakter roczny, obowiązują zasady prawidłowej legislacji wynikające z demokratycznego państwa prawa określone w art. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, a w tym zakaz dokonywania zmian w trakcie roku podatkowego oraz odpowiedniego *vacatio legis*. Roczny charakter ryczałtowej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe oznacza, że stawka ta określona uchwałą nie może wejść w życie w trakcie roku, ponieważ obowiązuje w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia i obliczana jest w formie ryczałtu za cały rok.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) – (dalej również u.o.a.n.) ogłaszanie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Stosownie do art. 4 ust. 1 i 2 tej ustawy, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Natomiast art. 5 u.o.a.n. wskazuje, że nadanie wstecznej mocy obowiązującej aktowi normatywnemu jest dopuszczalne, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Dopuszczalne jest zatem wsteczne działanie prawa. Zjawiskiem korzystnym dla podatników jest obniżenie stawek podatkowych, tak więc można stwierdzić, że ich sytuacja nie ulega pogorszeniu.

Ustalona w § 1 ust. 1 badanej uchwały ryczałtowa stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jest stawką nie pogarszającą sytuacji podatnika, gdyż została pozostawiona w wysokości określonej przez tracącą moc uchwałą Nr XXIII/149/2017 z dnia 31 stycznia 2017 r. Rady Gminy Kolno (§ 3 badanej uchwały).

Działaniem niekonstytucyjnym jest natomiast podwyżka stawek podatkowych w trakcie roku. Kolegium Izby podzieliło stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w wyroku z dnia 3 grudnia 1996 r. (sygn. akt K 25/95) który wskazał, że podatnik powinien mieć poczucie względnej stabilności prawa, by mógł prowadzić swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na niekorzystne skutki prawne własnych decyzji i działań, których nie może przewidzieć w chwili podejmowania tych decyzji i działań.

Kolegium Izby stwierdziło, że ustalona w § 1 ust. 2 badanej uchwały podwyższona stawka opłaty w kwocie 288,00 zł, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, jest wyższa od podwyższonej stawki opłaty uprzednio ustalonej, która wynosiła 280,00 zł.

Zdaniem Kolegium Izby roczny charakter ryczałtowej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe oznacza, że stawka opłaty określona uchwałą nie może wejść w życie w trakcie roku chyba, że stawki uchwalone przez radę gminy są korzystniejsze dla podatnika, co w przypadku unormowań zawartych w § 1 ust. 2 badanej uchwały Rady Gminy Kolno nie ma miejsca.

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny oraz prawny sprawy, Kolegium Izby stwierdziło nieważność § 1 ust. 2 uchwały NR XXI/103/2020 Rady Gminy Kolno z dnia 27 maja 2020 r. w sprawie ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, w związku z naruszeniem art. 6k ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w zw. z art. 4 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Stwierdzenie nieważności § 1 ust. 2 badanej uchwały eliminuje tym samym zapis uchwały z obrotu prawnego, ze skutkiem wstecznym (*ex tunc*) tj. od momentu ich podjęcia. Stwierdzenie nieważności aktu powoduje sytuację taką jakby unieważniony akt nigdy nie został uchwalony. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 grudnia 2003 T., P 9/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 100 wyraził pogląd, iż "Stwierdzenie nieważności uchwały jest aktem deklaratoryjnym, a zatem rodzi skutki, *ex tunc* - z mocą wsteczną od daty podjęcia uchwały. Tym samym uchwała jest nieważna od chwili jej podjęcia, a zatem prawnie bezskuteczna. Rezultatem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest uchylenie wszelkich prawnych skutków, które powstały w zakresie od wejścia uchwały w życie do chwili stwierdzenia jej nieważności".

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przyjąć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały bądź zarządzeń

organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Wobec powyższego Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium RIO w Olsztynie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.



*Przewodniczący Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Olsztynie*
Iwona Bendorf-Bundorf