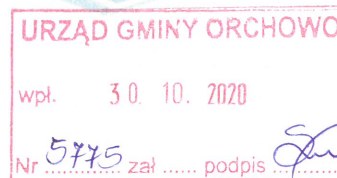


Uchwała Nr 26/1112/2020

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 28 października 2020 r.



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) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu::

stwierdza nieważność

uchwały Nr XXXVIII/161/20 Rady Gminy Orchowo z dnia 5 października 2020 r. w sprawie opłaty i podwyższonej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości niezamieszkałych, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno- wypoczynkowe jedynie przez część roku, jako podjętej z naruszeniem przepisów prawa wskazanych w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 8 października 2020 r., Rada Gminy Orchowo, ustaliła opłatę i podwyższoną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości niezamieszkałych, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jedynie przez część roku.

Na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu zawiadomiła Przedstawicieli Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XXXVIII/161/20 Rady Gminy Orchowo z dnia 5 października 2020 r. w sprawie opłaty i podwyższonej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości niezamieszkałych, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jedynie przez część roku, wyznaczając termin jej rozpatrzenia na dzień 28 października 2020 r.

Rozpatrując sprawę na posiedzeniu w ww. dniu Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

W ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 1579) ustawodawca wprowadził zmiany w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w przepisach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które weszły w życie 6 września 2019 r. i zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw organ stanowiący Gminy miał obowiązek dostosowania uchwał wydanych przed dniem jej wejścia w życie na podstawie przepisów dotychczasowych do przepisów ustawy zmienionej ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. w terminie 12 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, tj. w terminie do 6 września 2020 r. Jednakże ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 15 maja 2020 r. poz. 875), która weszła w życie z dniem ogłoszenia, **tj. 15 maja 2020 r.** wydłużyła termin dostosowania uchwał do dnia 31 grudnia 2020 r. Ponadto z przepisu art. 9 ust. 2 wspomnianej wyżej ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. wynika, że: *Zachowują moc uchwały wydane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy na podstawie art. 6j ust. 3b ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, w których ryczałtowa stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest nie wyższa 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.*

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny (art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw). Stosownie do przepisów art. 6j ust. 3b ustawy: *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.*

Z przepisu art. 6k ust. 3 ww. ustawy wynika, że: Rada gminy określi stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, w 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.

W przedmiotowej uchwale Rada Gminy Orchowo ustaliła:

- w postanowieniu § 1 uchwały, iż: „*Na terenie Gminy Orchowo za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno – wypoczynkowe jedynie przez część roku, ustala się ryczałtową stawkę opłaty, w wysokości 120 zł za rok od nieruchomości.*”
- w postanowieniu § 2 uchwały, iż: „*W przypadku nie wypełnienia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny ustala się podwyższoną stawkę opłaty w wysokości trzykrotności stawki, o której mowa w § 1*”.
- w postanowieniach § 5 i § 6 uchwały, iż: *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego oraz w sposób zwyczajowo przyjęty. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego*”.

Dokonując oceny przedmiotowej uchwały Kolegium Izby stwierdziło, że ustalona w postanowieniu § 2 uchwały przez Radę Gminy opłata podwyższona w wysokości trzykrotności stawki podstawowej, za gospodarowanie odpadami komunalnymi, gdy właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, narusza przepisy art. 6k ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1439), który nakłada na Radę obowiązek określenia stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny. Z przepisu wynika, że stawka opłaty podwyższonej ma być ustalona w 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.

Zatem ustalenie przez Radę przelicznika (trzykrotność), a nie stawki opłaty podwyższonej narusza wyżej cytowany przepis art. 6k ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Faktem jest, że w przedmiotowej uchwale z iloczynu uchwalonej stawki i ustalonego przelicznika można pośrednio odczytać kwotę opłaty podwyższonej. I tak, opłata podwyższona za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości niezamieszkałej, na której znajdują się domki letniskowe lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno - wypoczynkowe jedynie przez część roku, nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, to 360,00 zł (3 x 120,00 zł).

Kolegium wskazuje również, że przepisy prawa miejscowego powinno się redagować tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje ustawodawcy. W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała jako

akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć w jaki sposób go zinterpretować, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą więc zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (Wyrok z dnia 25 marca 2009 r. WSA w Opolu I SA/Op 37/09).

Podkreślenia wymaga również, że wykonując swoje kompetencje prawodawcze, zawarte w upoważnieniach ustawowych, organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień.

Kolegium Izby również podnosi, że stosownie do przytoczonego wcześniej przepisu 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. Zatem opłata ta ma charakter roczny. Zatem brak podstaw prawnych aby uchwała ustalająca wysokość przedmiotowej opłaty wchodziła w życie w trakcie roku budżetowego, a na to wskazuje postanowienie § 6 uchwały, które stanowi, iż: Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego". Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z dnia 12 października 2020 r. pod poz. 7780, co oznacza, że wejdzie w życie w październiku 2020 r. Zatem, powyższa uchwała wejdzie w życie po rozpoczęciu roku, którego ta opłata dotyczy. Wprowadzenie ryczałtowej stawki opłaty o charakterze rocznym, po rozpoczęciu roku, którego opłata dotyczy i za który ma być uiszczana, w sposób istotny narusza ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Kolegium Izby stwierdza, że opłata od nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub od innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-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 wymierzonym w skali rocznej oznacza, że również w przypadku ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domu letniskowego lub od innej 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 których znajdują się domki letniskowe lub od innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe oznacza, że stawka ta określona uchwałą nie może wejść w życie w trakcie roku, tak jak zapisano to w § 6 badanej uchwały. Obowiązuje i uiszczana jest za rok kalendarzowy, a więc za okres od 1 stycznia do 31 grudnia. Zatem zmiana stawki opłaty ryczałtowej na podstawie uchwały Rady Gminy z dnia 5 października 2020 r., wchodzącej w życie w październiku 2020 r. byłaby zmianą dokonaną w trakcie okresu, którego dotyczy opłata, tj. roku 2020. Zmiana taka nie może nastąpić w trakcie roku, za który opłata ma być uiszczana. Wprowadzanie zmiany wysokości stawki opłaty ryczałtowej po rozpoczęciu roku kalendarzowego, za który należna jest opłata, prowadzi do sytuacji, w której osoby będące adresatami uchwały Rady Gminy zostały zaskoczone zmianą stawki, (wcześniej obowiązywały stawki: 120 zł i 240 zł) dowiadując się nagle o zmianach nakładających na nie zobowiązania finansowe z mocą wsteczną, co jest niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawa. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 17 grudnia 2015 r. () wskazał, że cyt.: "nowelizując ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustawodawca wprowadził zatem roczną, ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami dla nieruchomości letniskowych wykorzystywanych sezonowo. Opłata ta płatna jest raz w roku ryczałtem. Nie zależy od rzeczywistej ilości odpadów gromadzonych na danej nieruchomości, jest bowiem obliczana w stosunku do średniej ilości odpadów powstających na takich nieruchomościach. Niezależnie jednak od tego, że opłata ta jest płatna raz w roku, to jest ekwiwalentem na rzecz gminy za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych powstających

na nieruchomości w ciągu całego roku kalendarzowego. Zasady funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego wymagają, aby regulacje prawne odnoszące się do określonego okresu czasu były wprowadzone i były znane adresatom obowiązków przed rozpoczęciem takiego okresu czasu. Obywatele nie powinni być, bowiem zaskakiwani i dowiadywać się nagle, że określone przepisy choć obowiązują od wejścia ich w życie, to jednak dotyczą także okresu wcześniejszego, w jakim przepisy te nie obowiązywały. Dotyczy to także przepisów prawa lokalnego. Taka sytuacja zaistniała w rozpoznawanej sprawie. Upoważnia to do stwierdzenia, że zaskarżona uchwała narusza przepisy art. 6j ust. 3b i 3c ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399, z późn. zm.) w zw. z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez wprowadzenie ryczałtowej stawki opłaty o charakterze rocznym kilka miesięcy po rozpoczęciu okresu czasu, jakiego opłata dotyczy, czyli roku 2015. To naruszenie prawa jest wystarczające do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały na podstawie p.p.s.a."

Zgodnie z ukształtowaną linią orzeczniczą 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).

W zaistniałej sytuacji, w ocenie Kolegium Izby, konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Orchowo Nr XXXVIII/161/20 z dnia 5 października 2020 r. w sprawie opłaty i podwyższonej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości niezamieszkałych, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno- wypoczynkowe jedynie przez część roku, jako podjętej z istotnym naruszeniem przepisów prawa.

Mając powyższe na uwadze Kolegium izby postanowiło, jak w sentencji uchwały

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Poznaniu

/-/ Grażyna Wróblewska

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia.

