



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 4 lutego 2020 r.

Poz. 726

UCHWAŁA NR 0102-34/20 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 16 stycznia 2020 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XI.74.19 Rady Gminy Kalinowo z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie zmiany uchwały nr VII.42.19 Rady Gminy Kalinowo z dnia 27 czerwca 2019 roku w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, powstającymi na terenie nieruchomości zamieszkałych oraz ustalenia wysokości tej opłaty.

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 (t. j. Dz. U. 2019 r., poz. 2137) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1998 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.)

stwierdza się nieważność § 1 pkt 2 uchwały Nr XI.74.19 Rady Gminy Kalinowo z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie zmiany uchwały nr VII.42.19 Rady Gminy Kalinowo z dnia 27 czerwca 2019 roku w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, powstającymi na terenie nieruchomości zamieszkałych oraz ustalenia wysokości tej opłaty.

Uzasadnienie

W dniu 20 grudnia 2019 r. Rada Gminy Kalinowo podjęła uchwałę Nr XI.74.19 w sprawie zmiany uchwały nr VII.42.19 Rady Gminy Kalinowo z dnia 27 czerwca 2019 roku w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, powstającymi na terenie nieruchomości zamieszkałych oraz ustalenia wysokości tej opłaty. W dniu 2 stycznia 2020 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 7 stycznia 2020 r. zawiadomiono Gminę Kalinowo, iż uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 16 stycznia 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. Przedstawiciel Gminy Kalinowo nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby. 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: W § 1 pkt 2 badanej uchwały Rada Gminy Kalinowo postanowiła, że cyt.: „W uchwale Nr VII.42.19 Rady Gminy Kalinowo z dnia 27 czerwca 2019 roku w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, powstającymi na terenie nieruchomości zamieszkałych oraz ustalenia wysokości tej opłaty wprowadza się następujące zmiany: 2) §1 pkt 6 otrzymuje brzmienie: „Ustala się stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w ust. 4 pkt b, w wysokości 338,00 złotych brutto za jedną nieruchomość.” Kolegium Izby podnosi, że w § 1 ust. 3 oraz § 1 ust. 6 zmienianej uchwały Nr VII.42.19

z dnia 27 czerwca 2019 roku, Rada Gminy Kalinowo postanowiła, że stawka ryczałtowa opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno – wypoczynkowe za odpady zbierane w sposób selektywny i nieselektywny wynosi 180 zł. Zatem, Rada Gminy Kalinowo, w badanej uchwale, ustaliła stawkę ryczałtową opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno – wypoczynkowe za odpady zbierane w sposób nieselektywny w wysokości wyższej, tj. 338 zł rocznie, niż stawka przedmiotowej opłaty określona w § 1 ust. 6 zmienianej uchwały Nr VII.42.19, która wynosiła 180 zł. Analizując stan faktyczny sprawy, Kolegium Izby zauważyło, że nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprowadzona ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 87) dała możliwość ustalenia (od dnia 1 lutego 2015 r.) ryczałtowej stawki opłaty od nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub od innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno – wypoczynkowe. Ustalenia tego dokonuje się na podstawie przepisów art. 6j ust. 3b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2010 ze zm.). Zgodnie z art. 6j ust. 3b wyżej wymienionej 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 rozporządzalnego na 1 osobę ogółem – za rok od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno – wypoczynkowe. Ponadto, z art. 6k ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku 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. Jednocześnie, Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 6c ust. 2 i 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w stosunku do nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, gmina ma możliwość przejęcia obowiązku odbierania odpadów komunalnych wytwarzanych na tych nieruchomościach. Ponadto, przepis art. 6c ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach daje możliwość organowi stanowiącemu gminy do podjęcia uchwały w stosunku do wszystkich lub tylko niektórych kategorii nieruchomości, np. do nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane 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 nieruchomości obejmujących domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane 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, iż 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. W § 3 badanej uchwały Rada Gminy Kalinowo stwierdziła, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko – Mazurskiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia. Kolegium Izby stwierdziło, że przedmiotowa uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko – Mazurskiego z dnia 23 grudnia 2019 r., pod pozycją 6369. Zgodnie z zapisem § 3 tej uchwały, jej wejście w życie nastąpiło 7 stycznia 2020 r. Opłata od nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub od innych nieruchomości wykorzystywanych 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 cyt.: „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)". Kolegium Izby zauważyło, że 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 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*. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 17 grudnia 2015 r. (I SA/Łd 1136/15) 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. 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 art. 147 § 1 p.p.s.a". Dopuszczalność nadania mocy wstecznej przepisom podatkowym wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17.2.2000 r., I SA/Gd 460/99, LEX nr 40398. Naczelny Sąd Administracyjny w tezie wyroku stwierdził wprost: „w prawie polskim nie ma bezwzględnie sformułowanej zasady nieretroakcji stanowiących przepisów prawa w sytuacji, gdy nowa regulacja nie prowadzi do pogorszenia sytuacji obywatela”. Można wymienić również inne orzeczenia sądowe wyrażające pogląd, iż przepisy prawa, w tym prawa podatkowego, mogą wejść w życie z mocą wsteczną pod warunkiem, że nowe przepisy nie pogarszają sytuacji podatnika, np. wyrok NSA z dnia 11.6.1997 r., III SA 1073/95, LEX nr 30264 (glosa aprobowana: A. Zieliński, "Palestra" 1993, nr 7-8, s. 129). Również w piśmiennictwie wyrażony jest pogląd, że fundamentalną zasadą jest zasada *lex retro non agit*. Jednakże od tej zasady możliwe jest odstępstwo na korzyść poglądu o możliwości nadania przepisom mocy wstecznej pod warunkiem nie pogorszenia sytuacji obywatela. Dopuszczalna jest zmiana przepisów, zwłaszcza podatkowych z mocą wsteczną w roku podatkowym, jeśli zmiana ta jest korzystna dla podatnika. Można tu przytoczyć publikację Mariusza Swory (M. Swora, Znaczenie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w sprawach podatkowych, cz. I, "Monitor Podatkowy" 1997, nr 9, s. 265). Zdaniem Kolegium Izby, roczny charakter ryczałtowej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku 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, tak jak to ma miejsce w przypadku badanej uchwały ponieważ przedmiotowa stawka opłaty obowiązuje w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia i obliczana jest w formie ryczałtu za cały rok. Odstępstwem od tej reguły jest sytuacja, w której uchwałą organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego zmienia się stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości na której znajduje się domek letniskowy lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno – wypoczynkowe za odpady zbierane w sposób selektywny i nieselektywny, w ten sposób, że zmiana ta nie prowadzi do pogorszenia sytuacji obywatela. W ocenie Kolegium Izby, ustalenie przez Radę Gminy Kalinowo ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno – wypoczynkowe za odpady zbierane w sposób nieselektywny w wysokości wyższej, niż stawka przedmiotowej opłaty określona w § 1 ust. 6 zmienianej uchwały Nr VII.42.19 stanowi istotne naruszenie prawa. Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny oraz prawny sprawy, Kolegium Izby stwierdziło nieważność § 1 pkt 2 uchwały Nr XI.74.19 Rady Gminy Kalinowo z dnia 20 grudnia 2019 r. w sprawie zmiany uchwały nr VII.42.19 Rady Gminy Kalinowo z dnia 27 czerwca 2019 roku w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, powstającymi na terenie nieruchomości zamieszkałych oraz ustalenia wysokości tej

opłaty. 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. – 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.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

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

**Zastępca Prezesa
Regionalnej Izby
Obrachunkowej
w Olsztynie**

Bogdan Gaber