

UCHWAŁA Nr 0102-243/19  
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ  
w Olsztynie 12 czerwca 2019 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr VIII/48/2019 Rady Gminy Lubomino z dnia 23 maja 2019 r. w sprawie ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe wykorzystywanych jedynie przez część roku.

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 2016 r., poz. 561 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1998 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506)

uchwała, co następuje:

Stwierdza się nieważność § 1 ust.1, 2 i 3, § 3 oraz § 5 uchwały Nr VIII/48/2019 Rady Gminy Lubomino z dnia 23 maja 2019 r. w sprawie ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe wykorzystywanych jedynie przez część roku.

Uzasadnienie

W dniu 23 maja 2019 r. Rada Gminy Lubomino podjęła uchwałę Nr VIII/48/2019 Rady Gminy Lubomino w sprawie ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe wykorzystywanych jedynie przez część roku.

W dniu 31 maja 2019 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 4 czerwca 2019 r. zawiadomiono Gminę Lubomino, iż uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 12 czerwca 2019 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 Lubomino nie brał udziału 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:

Zgodnie z art. 6j ust. 3b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r., poz. 1454 ze zm.) w przypadku nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno – wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku, rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno – wypoczynkowe. Przepis art. 6j ust. 3c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi, że ryczałtowa stawka opłaty jest ustalana jako iloczyn średniej ilości odpadów powstających na nieruchomościach, o których mowa w ust. 3b, na obszarze gminy, wyrażonej w liczbie pojemników oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2, tj. opłaty za pojemnik o określonej pojemności, ustalonej w drodze uchwały przez radę gminy. Zgodnie z art. 6q ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych przysługują wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta, a w przypadku przejęcia przez związek międzygminny zadań gminy, o których mowa w art. 3 ust. 2, w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi, w zakresie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które stanowią dochód związku międzygminnego - zarządowi związku międzygminnego.

W § 1 ust.1 badanej uchwały Rada Gminy Lubomino ustaliła ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku, jeżeli odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny – wysokości 120,00 zł rocznie od jednego domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe z zastrzeżeniem § 3.

W § 1 ust. 2 badanej uchwały Rada Gminy Lubomino ustaliła ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których znajdują się domki

letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku, jeżeli odpady nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny – wysokości 140,00 zł rocznie od jednego domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe z zastrzeżeniem § 3.

W § 1 ust. 3 badanej uchwały Rada Gminy ustaliła, że stawki o których mowa w ust. 1 i 2 zostały obliczone jako iloczyn średniej ilości odpadów powstających na nieruchomościach, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomościach wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku z terenu Gminy Lubomino, wyrażonej jako 8 pojemników o pojemności 110 litrów lub 120 litrów i odpowiednich stawek opłat za pojemnik 110 l i 120 l, o których mowa w § 2 ust. 2 i 3 uchwały Nr IV22/19 Rady Gminy Lubomino z dnia 31 stycznia 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki tej opłaty oraz ustalenia stawki za pojemnik.

W § 3 badanej uchwały Rada Gminy ustaliła, że opłaty ryczałtowe, o których mowa w § 1 należne za rok 2019 zmniejsza się proporcjonalnie do okresu obowiązywania uchwały w tym roku i wynoszą one:

- 1) dla opłaty, o której mowa w § 1 ust.1 – 60 zł,
- 2) dla opłaty, o której mowa w § 1 ust. 2 – 70 zł.

W ocenie Kolegium Izby opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub od innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno – wypoczynkowe jest opłatą roczną, do której mają zastosowanie przepisy ustawy Ordynacja podatkowa. Opłata ta ma charakter ryczałtowy, gdyż ustalenie jej wysokości nie jest uzależnione od okresu przebywania na danej nieruchomości i faktycznego czasu wytwarzania odpadów, czy też ilości wytwarzanych odpadów. Opłata ta wyliczana jest w stosunku do średniej ilości odpadów powstających na takich nieruchomościach.

Rada Gminy Lubomino w badanej uchwale określiła roczne stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub od innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno – wypoczynkowe i zmniejszyła te stawki o połowę ze względu na wejście w życie uchwały z dniem 1 lipca 2019 r. Stawki tej opłaty Rada Gminy Lubomino wprowadziła w trakcie roku. Z kolei zasada demokratycznego państwa prawnego, określona w art. 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.) wymaga, by regulacje prawne odnoszące się do określonego okresu (roku podatkowego) były wprowadzone i znane adresatom tych regulacji przed rozpoczęciem okresu, w którym będą obowiązywać. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 lipca 2013 r., sygn. akt TK 7/12

stwierdził, że „...zakaz dokonywania zmian prawnych w czasie trwania roku podatkowego z uwagi na swoją treść i funkcję dotyczy podatków i analogicznie także niepodatkowych danin publicznych, których wymiar dokonuje się w okresie rocznym – roku podatkowego”. Stanowisko takie zostało podtrzymane w wyroku Trybunału Konstytucyjnego wyroku z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12. Również z orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego wynika, że zasada niedziałania prawa wstecz stanowi jeden z elementów demokratycznego państwa prawnego i jest skierowana do organów stanowiących prawo, jest też dyrektywą dla organów stosujących prawo (wyrok NSA z dnia 18.10.2018 r., II GSK 1540/16).

W ocenie Kolegium Izby wprowadzenie przez Radę Gminy Lubomino nowych, rocznych stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe i innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno – wypoczynkowe w trakcie roku, którego opłata dotyczy i za, który ma być uiszczana, jest sprzeczne z zasadą niedziałania prawa wstecz i w sposób istotny narusza przepis art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

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 stwierdzenia naruszenia przez Radę Gminy Lubomino zasady niedziałania prawa wstecz poprzez wprowadzenie nowych stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe i innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno – wypoczynkowe, Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Kolegium Regionalnej Izby w Olsztynie badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, że Rada Gminy Lubomino w § 5 badanej uchwały postanowiła iż „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego z mocą obowiązującą od 1 lipca 2019 r.” W ocenie Kolegium Izby tak sformułowany zapis określający datę wejścia w życie uchwały jest sprzeczny z prawem.

Kolegium Izby stwierdza, że zapis § 5 uchwały został zredagowany w sposób wadliwy. Pierwszy termin określony w uchwale wskazuje na wejście w życie uchwały po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego, natomiast drugi termin wskazuje na obowiązywanie uchwały od 1 lipca 2019 r. Z przepisu § 51 ust 1

Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (Dz.U. z 2016 r. poz.283) wynika, że możliwe jest wprowadzenie w podejmowanym akcie prawnym zapisu, że ten akt uzyskuje moc w innym dniu niż wchodzi w życie, to jednak takie redagowanie przepisów jest niewłaściwe. W wyroku z dnia 30 marca 1999 r. (sygn.akt: K 5/98 Trybunał Konstytucyjny wskazał, że akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej oraz nie może posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 24 maja 1996 r. (sygn..akt: I PZP 12/96, OSNAP 1997, nr 1 poz.8 stwierdził, że „...wejście w życie i uzyskanie mocy przez ustawę są (...) zdarzeniami tożsamymi polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które „weszły w życie” lub „uzyskały moc”. Ustawa nie może wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie – uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jej „wejście w życie”. Zasady dotyczące ustaw znajdują również zastosowanie do innych aktów normatywnych, w tym także do uchwał i zarządzeń jednostek samorządu terytorialnego.

Wobec powyższego Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie 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*