

UCHWAŁA Nr 0102-226/20
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w Olsztynie
z dnia 4 czerwca 2020 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr XVIII/161/20 Rady Gminy Świątki z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalania stawki 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 (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 § 2 ust. 2 i ust. 3 uchwały Nr XVIII/161/20 Rady Gminy Świątki z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalania stawki tej opłaty.

UZASADNIENIE

W dniu 30 kwietnia 2020 r. Rada Gminy Świątki podjęła uchwałę Nr XVIII/161/20 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalania stawki tej opłaty.

W dniu 7 maja 2020 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem.

Pismem z dnia 21 maja 2020 r. zawiadomiono Gminę Świątki, iż uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 4 czerwca 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 Świątki.

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 Świątki przedmiotowej uchwały był art. 18 ust. 2 pkt 8 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6j ust. 1 pkt 1, ust. 3 i 3b art. 6k ust. 1 i ust. 3, ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 z późn. zm.)

W § 2 ust. 2 badanej uchwały Rada Gminy Świątki postanowiła: „ Ustala się stawkę opłaty za pojemnik na miesiąc, od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, jeżeli odpady komunalne zbierane są i odbierane **w sposób nieselektywny...**”. Taka redakcja postanowień uchwały sugeruje, że organ stanowiący dopuszcza zbieranie i odbieranie odpadów w sposób nieselektywny, co jest sprzeczne z obowiązkiem selektywnego zbierania odpadów, nałożonym na właścicieli nieruchomości przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez zbieranie w sposób selektywny powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymogami określonymi w regulaminie oraz sposobem określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprowadziła zatem obowiązek zbierania odpadów w sposób selektywny i odebrała tym samym właścicielom nieruchomości i podmiotom z nimi ustawowo zrównanym w prawie decydowania o sposobie gromadzenia odpadów na nieruchomościach w sposób selektywny lub nieselektywny.

Obowiązek selektywnego zbierania odpadów potwierdzają dodatkowo przepisy art. 6k ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, według których w przypadku, gdy właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny obowiązują go stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w wysokości nie niższej niż dwukrotna wysokość i nie wyższej niż czterokrotna wysokość stawki ustalonej przez radę gminy. Wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami w sytuacji , w której właściciel nieruchomości nie wypełni obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych określi, w drodze decyzji wójt gminy, zgodnie z przepisami art. 6ka ust. 3 ustawy.

Tak więc Rada Gminy Świątki na podstawie aktualnych przepisów, powinna ustalić stawkę opłaty za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób selektywny oraz stawkę opłaty podwyższonej dla właścicieli nieruchomości niewypełniających obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

W ust. 3 tego paragrafu uchwały zapisano że „Ustala się ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe w wysokości:

- 1) 10,0% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za rok od domku, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jeżeli odpady komunalne zbierane są i odbierane w sposób selektywny;
- 2) 20,0 % przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za rok od domku, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jeżeli odpady komunalne zbierane są i odbierane w sposób nieselektywny;

Zgodnie z art. 6c ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zwanej dalej u.c.p.g - rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Uchwała taka może być podjęta w stosunku do wszystkich, albo w stosunku do niektórych kategorii nieruchomości (art. 6c ust. 3 u.c.p.g). W przypadku podjęcia przez radę gminy uchwały obejmującej systemem odbierania odpadów komunalnych nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, rada gminy uchwała również ryczałtową stawkę opłaty dla takich nieruchomości stosownie do art. 6j ust. 3 u.c.p.g., z którego wynika, że w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub inne nieruchomości wykorzystywane 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 inna nieruchomość wykorzystywana na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

Opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi 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 Rzeczypospolitej Polskiej, 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 płaćta 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 płaćta 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.”

W ocenie Kolegium Izby, 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 chyba, że stawki uchwalone

przez radę gminy są korzystniejsze dla podatnika, co w przypadku unormowań zawartych w uchwale Rady Gminy Świątki nie ma miejsca. Dochód rozporządzalny za rok 2019 określony przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego wynosi 1819 zł, a za rok 2018 - 1693 zł. Z tego wynika, że ryczałtowe stawki opłaty przyjęte przez Radę Gminy w Świątkach w wysokości 10 i 20 procent przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę wzrosły w roku 2019 w stosunku do roku 2018.

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).

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny oraz prawny sprawy, Kolegium Izby stwierdziło nieważność § 2 ust. 2 i § 2 ust. 3 uchwały Nr XVIII/161/20 Rady Gminy Świątki z dnia 30 kwietnia 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalania stawki tej opłaty w związku z naruszeniem art. 6 k ust. 3 i art. 6j ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

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*
Isabella Bendorf-Bunderf

