

UCHWAŁA Nr 0102-200/19
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
w OLSZTYNIE
z dnia 24 maja 2019 roku

w sprawie udzielenia odpowiedzi na skargę Gminy Kisielice na rozstrzygnięcie nadzorcze Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie wyrażone w Uchwale Nr 0102-150/19 z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr V/51/2019 Rady Miejskiej w Kisielicach z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie wyboru metod ustalenia opłaty i ustalenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na obszarze Gminy Kisielice.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. 2016 r. poz. 561 z późn. zm.) w związku z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2018 r. poz. 1302 z późn. zm.)

uchwala, co następuje:

podtrzymuje stanowisko wyrażone w uchwale Nr 0102-150/19 z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr V/51/2019 Rady Miejskiej w Kisielicach z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie wyboru metod ustalenia opłaty i ustalenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na obszarze Gminy Kisielice i wnosi o:

oddalenie skargi

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Kisielicach na sesji w dniu 27 lutego 2019 r. podjęła Uchwałę Nr V/51/2019 w sprawie wyboru metod ustalenia opłaty i ustalenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na obszarze Gminy Kisielice.

Przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w dniu 14 marca 2019 r.

Kolegium Izby uchwałą Nr 0102-150/19 z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr V/51/2019 Rady Miejskiej w Kisielicach z dnia 27 lutego 2019r. w sprawie wyboru metod ustalenia opłaty i ustalenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na obszarze Gminy Kisielice, stwierdziło nieważność jej § 3.

Kolegium Izby badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, że Rada Miejska w Kisielicach w § 3 przedmiotowej uchwały postanowiła, że:

„§ 3. 1. Ustala się ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi odbieranymi od właścicieli nieruchomości położonych na obszarze Gminy Kisielice, na których znajdują się domki letniskowe lub wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, które są zbierane w sposób selektywny - w wysokości 160,00 zł rocznie od jednej nieruchomości.

2. Ustala się wyższą ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi odbieranymi od właścicieli nieruchomości położonych na obszarze Gminy Kisielice, na których znajdują się domki letniskowe lub wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, które nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny - w wysokości 190,00 zł rocznie od jednej nieruchomości.”.

Natomiast w § 6 przedmiotowej uchwały postanowiono, że wchodzi ona w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Z przepisu art. 2 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900) wynika, że przepisy tej ustawy stosuje się do niepodatkowych należności budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Opłaty śmieciowe zalicza się do kategorii „niepodatkowych należności budżetów jednostek samorządu terytorialnego” wobec czego do tej opłaty ma również zastosowanie art. 11 Ordynacji podatkowej z którego wynika, że rokiem podatkowym jest rok kalendarzowy.

W myśl art. 6q ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1454 z późn. zm.), w myśl którego w sprawach dotyczących opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi stosuje się przepisy ustawy 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 zaskarżonej uchwale Kolegium Izby wskazało, 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. Niniejszego ustalenia dokonuje się na podstawie przepisów art. 6j ust. 3b i 3c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Kolegium Izby wskazało na przepis art. 6j ust. 3b wyżej wymienionej ustawy który stanowi, że 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.

Wskazało także na przepis art. 6j ust. 3c tej ustawy stanowiący, 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.

Kolegium Izby stwierdziło, że opłata od nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub 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. Kolegium Izby powołało się na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w wyroku z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12. Opłata ta, ma charakter roczny (rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok). Kolegium Izby powołało również wyrok z dnia 15 lipca 2013 r., sygn. akt K 7/12 Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający, 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 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 § 3 uchwały Rady Miejskiej w Kisielicach, ponieważ obowiązuje w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia i obliczana jest w formie ryczałtu za cały rok.

Kolegium Izby powołało ponadto wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 17 grudnia 2015 r. (I SA/Łd 1136/15) który wskazał, że „(...) 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 art. 147 § 1 p.p.s.a”.

Kolegium Izby wskazało, 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.

Kolegium Izby uznało, że 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 innych 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. Kolegium Izby stwierdziło również, 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.

Ponadto Kolegium Izby uznało, że 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.

W wyniku powyższych rozważań Kolegium Izby stwierdziło nieważność § 3 uchwały Nr V/51/2019 Rady Miejskiej w Kisielicach z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie wyboru metod ustalenia opłaty i ustalenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na obszarze Gminy Kisielice, w związku z naruszeniem art. 6j ust. 3b i 3c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Na takie rozstrzygnięcie nadzorcze Kolegium Izby, Gmina Kisielice /dalej Skarżąca/, w dniu 10 maja 2019 r. złożyła, za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie.

Skarżąca zarzuciła uchwale Kolegium Izby naruszenie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.) poprzez jego niewłaściwe zastosowanie w zakresie stwierdzenia nieważności § 3 Uchwały V/51/2019 Rady Miejskiej w Kisielicach z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie wyboru metod ustalania opłaty i ustalenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na obszarze Gminy Kisielice w części dotyczącej wysokości stawek ryczałtowych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi odbieranymi od właścicieli nieruchomości położonych na obszarze Gminy Kisielice, na których znajdują się domki letniskowe lub wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe dotychczas obowiązujących zgodnie z Uchwałą nr XXII/ 141/2016 Rady Miejskiej w Kisielicach z dnia 12 września 2016 r. w sprawie wyboru metod ustalania opłaty i ustalenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na obszarze Gminy Kisielice (Dz.Urząd.Woj.Warm.-

Maz. z 2016 r. poz. 3665) tj. 140 zł rocznie od jednej nieruchomości od odpadów zbieranych w sposób selektywny i 170 zł rocznie od jednej nieruchomości od odpadów nie zbieranych w sposób selektywny.

Skarżąca wniosła o:

1. przeprowadzenie dowodu z dokumentu załączonego do skargi na okoliczność obowiązywania od początku 2019 roku rocznych opłat ryczałtowych za gospodarowanie odpadami komunalnymi odbieranymi od właścicieli nieruchomości położonych na obszarze Gminy Kisielice, na których znajdują się domki letniskowe lub wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe i wprowadzenia zakwestionowaną uchwałą jedynie zmiany wysokości tych opłat w trakcie roku;
2. stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie w części tj. w zakresie dotyczącej stwierdzenia nieważności § 3 Uchwały V/51/2019 Rady Miejskiej w Kisielicach z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie wyboru metod ustalania opłaty i ustalenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na obszarze Gminy Kisielice ustalającej wysokość stawek ryczałtowych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi odbieranymi od właścicieli nieruchomości położonych na obszarze Gminy Kisielice, na których znajdują się domki letniskowe lub wykorzystywanych na cele rekreacyjnowypoczynkowe, w kwocie 140 zł rocznie od jednej nieruchomości od odpadów zbieranych w sposób selektywny i w kwocie 170 zł rocznie od jednej nieruchomości od odpadów nie zbieranych w sposób selektywny;
3. zasądzenie od organu nadzoru na rzecz skarżącej kosztów postępowania skargowego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu skargi, Skarżąca podniosła, że co do zasady zgadza się ze stanowiskiem organu nadzoru lecz zdaniem Skarżącej, organ ten pominął, iż zakwestionowanym aktem prawa miejscowego Rada Miejska w Kisielicach de facto wprowadziła zmianę wysokości dotychczas obowiązujących stawek powyżej wymienionych opłat - zgodnie z Uchwałą nr XXII/ 141/2016 Rady Miejskiej w Kisielicach z dnia 12 września 2016 r. w sprawie wyboru metod ustalania opłaty i ustalenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na obszarze Gminy Kisielice (Dz.Urząd.Woj. Warm.-Maz. z 2016 r. poz. 3665). Skarżąca wskazała, że w zakwestionowanej uchwale wysokość ta została podwyższona z kwoty 140 zł do kwoty 160 zł rocznie od jednej nieruchomości od odpadów zbieranych w sposób selektywny oraz z kwoty 170 zł do kwoty 190 zł rocznie od jednej nieruchomości od odpadów nie zbieranych w sposób selektywny. Jednocześnie zgodnie z § 4 zakwestionowanej uchwały wcześniejszy akt prawny utracił moc.

Dalej Skarżąca podniosła, że niezgodność z prawem przedmiotowego aktu prawa miejscowego ustalona przez organ nadzoru może dotyczyć co najwyżej podwyżki

przedmiotowych opłat przyjętych daną uchwałą, a nie tych opłat w zupełności tj. w wysokości dotychczas obowiązującej. Zdaniem Skarżącej, stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności w całości § 3 Uchwały V/51/2019 Rady Miejskiej w Kisielicach z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie wyboru metod ustalania opłaty i ustalenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na obszarze Gminy Kielce, przy jednoczesnym uchyleniu przez radę gminy poprzednio obowiązującego aktu prawa miejscowego, który przewidywał pobieranie przedmiotowych opłat na terenie Gminy Kielce, skutkować będzie zniesieniem w całości tych opłat w bieżącym roku kalendarzowym. W ocenie Skarżącej, zaskarżone orzeczenie Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie jest więc sprzeczne z wolą organu stanowiącego Gminy Kielce i jego utrzymanie w mocy de facto skutkować będzie bezzasadnym zubożeniem dochodów budżetowych Gminy Kielce.

Rozpatrując przedmiotową skargę Kolegium Izby na posiedzeniu w dniu 24 maja 2019 r. zważyło, co następuje:

Zarzuty podniesione przez Skarżącą - Gminę Kielce są pozbawione usprawiedliwionych podstaw prawnych i nie zasługują na uwzględnienie.

Kolegium Izby podtrzymuje stanowisko zawarte w zaskarżanej uchwale Nr 0102-150/19 z dnia 29 marca 2019 r. w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr V/51/2019 Rady Miejskiej w Kisielicach z dnia 27 lutego 2019 r. w sprawie wyboru metod ustalania opłaty i ustalenia stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na obszarze Gminy Kielce.

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 określona uchwałą nie może wejść w życie w trakcie roku /roku podatkowego/, tak jak zapisano to w § 3 badanej uchwały, ponieważ obowiązuje w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia i obliczana jest w formie ryczałtu za cały rok kalendarzowy. Stanowi o tym przepis art. 6q ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z tym przepisem 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. Analizując powyższe przepisy oraz zapisy badanej uchwały Kolegium Izby stwierdziło, że rada zaplanowała podwyższenie stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi o charakterze rocznym już w trakcie trwania roku podatkowego

(kalendarzowego). Zgodnie z art. 6j ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 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.

W ocenie Kolegium Izby roczny charakter ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oznacza, że stawka określona uchwałą, która weszła w życie w trakcie roku, nie może mieć zastosowania do obliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w tym roku. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby, bowiem do naruszenia zasad demokratycznego państwa prawa wywodzonych z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności zasad prawidłowej legislacji, zasady określoności prawa oraz zasady zaufania obywateli do państwa i prawa. Jak wielokrotnie wskazywał Trybunał Konstytucyjny, w odniesieniu do ciężarów publicznych o charakterze rocznym obowiązuje zasada niezmienności ich w trakcie roku podatkowego. Nie ma ona jednak charakteru bezwzględnie obowiązującego. W praktyce sytuacja taka może wystąpić jedynie w przypadku działania na korzyść podmiotu zobowiązanego do ponoszenia świadczeń publicznoprawnych, np. przyznawania mu praw, obniżania obciążeń podatkowych, co znajduje swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 listopada 2010 r., sygn. akt: II FSK 1272/09). Stanowisko takie wyraził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 25 września 2000 r., sygn. akt K 26/99 (OTK 2000, Nr 6, poz. 186) wskazując, że działanie prawa wstecz nie oznacza naruszenia art. 2 Konstytucji RP, o ile tak wprowadzone przepisy polepszają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej i zarazem nie pogarszają sytuacji prawnej pozostałych jej adresatów. Także Sąd Najwyższy przyjął w swoim orzecznictwie, że zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem wyraża się m.in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań. Głównym motywem decydującym o restryktywnym posługiwaniu się retroaktywnym działaniem przepisów jest, bowiem przekonanie o pogwałceniu sfery wolności i odpowiedzialności człowieka (obywatela), który działając w ramach stworzonych przez ustawy może decydować się na różne opcje i wybory (por. wyrok SN z dnia 26 lipca 1991 r., I PRN 34/91). Podwyższanie stawek podatków i opłat lokalnych o charakterze rocznym w trakcie trwania roku podatkowego należy zatem zdecydowanie uznać za niedopuszczalne w świetle obowiązujących przepisów.

W przypadku pozostawienia w obrocie prawnym zapisu § 3 uchwały Rady Miejskiej Kisielice, mogłoby dojść do sytuacji, w której zobowiązani do uiszczenia opłaty rocznej dokonywaliby jej uiszczenia w pierwszym możliwym terminie, tak aby uniknąć wnoszenia opłaty w podwyższonej wysokości. Zaprzeczałoby to podstawowym zasadom demokratycznego państwa prawa. Powodowałoby to bowiem negatywne skutki dla właścicieli domku letniskowego lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe w postaci obciążenia w 2019 r. (po wejściu w życie § 3 kwestionowanej uchwały) wyższą opłatą roczną za gospodarowanie odpadami, niż ta która zostałaby wniesiona przed dniem wejścia w życie kwestionowanej uchwały. Stosownie do wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego, a zwłaszcza wynikającej z niej zasady zaufania obywatela do państwa i pewności prawa, zmiana stosowanych dotychczas zasad naliczania opłaty za gospodarowanie odpadami nie może pociągać za sobą niekorzystnych skutków dla podmiotów zobowiązanych do jej uiszczenia. Opłata ma charakter ryczałtowy, gdyż ustalenie jej wysokości nie jest uzależnione od okresu przebywania na danej nieruchomości i faktycznego czasu wytwarzania odpadów, czy też faktycznie wytwarzanej ilości odpadów. Wyliczana jest w stosunku do średniej ilości odpadów powstających na takich nieruchomościach. Niezależnie od tego, że opłata od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jest płacona raz w roku, to jest ekwiwalentem na rzecz gminy za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych powstających na nieruchomości w ciągu całego roku kalendarzowego.

Kolegium Izby stoi na stanowisku, iż regulacje prawne odnoszące się do określonego okresu czasu (roku podatkowego) powinny być wprowadzone i znane adresatom obowiązków przed rozpoczęciem tego okresu. Adresaci określonej normy prawnej nie powinni być zaskakiwani i dowiadywać się nagle, że określone przepisy dotyczą okresu wcześniejszego, w jakim przepisy te nie obowiązywały.

W tym miejscu przypomnieć należy, że zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Do tej kategorii źródeł prawa należą uchwały w sprawie wysokości stawek podatków i opłat. Akt prawa miejscowego, aby nabrał mocy obowiązującej na terytorium danej jednostki samorządu terytorialnego musi być ogłoszony, co bezsprzecznie wynika z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP. Warunkiem więc stosowania aktu prawa miejscowego jest nie tylko jego podjęcie przez właściwy organ stanowiący, ale także publikacja tego aktu w odpowiednim dzienniku urzędowym.

Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych, w tym aktów prawa miejscowego określone są w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych. W art. 4 tej ustawy ustawodawca stwierdza, że 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. Uchwały w sprawie określenia wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi ogłaszane są w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych). W szczególnie uzasadnionych przypadkach istnieje możliwość nadania aktowi prawa miejscowego wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Powyższe oznacza również, że jeżeli nie zostanie dopełniony warunek właściwego ogłoszenia aktu, to akt taki nie obowiązuje. Urzędowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego jest jednym z istotnych elementów systemu zapewniającego jawność norm prawnych w społeczeństwie, a co za tym idzie, służy zapewnieniu zasady praworządności. Treść aktu normatywnego określającego obowiązek podatkowy musi być bowiem powszechnie dostępna, gdyż wówczas podatnicy mają rzeczywistą możliwość spełnienia ciążącego na nich obowiązku przestrzegania tego prawa. Jak podniósł Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 15 marca 1995 r. w sprawie o sygn. akt K 1/95 (OTK 1995/1/7) „gwarancje prawne ochrony interesu jednostki mają w prawie podatkowym duże znaczenie i to zarówno w płaszczyźnie materialnoprawnej i proceduralnej. Chodzi tu o możliwość rozporządzania przez obywateli swoimi interesami przy uwzględnieniu obowiązku podatkowego jeszcze przed rozpoczęciem roku podatkowego. Stawia to wymóg takiego sposobu wprowadzania regulacji prawnych, aby ustawodawstwo dotyczące podatków płaconych w skali rocznej znane było podatnikom ze stosownym wyprzedzeniem czasowym przed początkiem roku podatkowego, a tym bardziej, aby nie było wprowadzane z mocą wsteczną”.

Odnosząc powyższe do realiów sprawy, Kolegium Izby zauważa i podkreśla, że co prawda orzeczenie to podjęte zostało na tle badanych przez sąd konstytucyjny regulacji podatku dochodowego od osób fizycznych, nie mniej, w ocenie Kolegium Izby rozważania te są aktualne również dla opłat pobieranych w skali roku podatkowego (kalendarzowego) albowiem dotyczą generalnych reguł pewności prawa i zaufania obywateli do państwa. Rozważania te prowadzą zatem do wniosku, iż obowiązek i możliwość zapoznania się z obowiązującym prawem może zostać zrealizowany przez podatnika tylko wówczas, gdy prawo to zostanie w sposób należyty i z odpowiednim wyprzedzeniem opublikowane.

Kolegium Izby stoi na stanowisku, że uchwalona w § 3 przez Radę Gminy ryczałtowa stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi odbieranymi od właścicieli nieruchomości położonych na obszarze Gminy Kisielice, na których znajdują się domki letniskowe lub wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, została ustalona w sposób sprzeczny z obowiązującymi w tym zakresie przepisami art. 6j ust. 3b i ust. 3c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W ocenie Kolegium Izby Rada Miejska przekroczyła upoważnienia ustawowe z art. 6j ust. 3b i 3c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, co stanowi istotne naruszenie prawa w rozumieniu art. 91 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym, dające podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały. Tylko bowiem istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za "istotne" naruszenie prawa uznaje się uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że istotne naruszenie prawa, to takiego rodzaju naruszenia prawa jak podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, czy też naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 117/11 oraz z dnia 26 maja 2011 r., sygn. akt 412/11).

Kolegium Izby podnosi ponadto, że regulacja art. 18 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że do wyłącznej właściwości kolegium izby należy ustalanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, o których mowa w art. 11 ust. 1.

W konkluzji powyższego Kolegium Izby stwierdziło nieważność § 3 przedmiotowej uchwały. Kolegium Izby nie posiada kompetencji, jak to podnosi Skarżąca, do stwierdzenia nieważności w części wysokości stawek ryczałtowych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi odbieranymi od właścicieli nieruchomości położonych na obszarze Gminy Kisielice, na których znajdują się domki letniskowe lub wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, gdyż de facto wiązałoby się to z ustalaniem tych opłat przez Kolegium Izby.

Wobec tego, że zapis § 3 uchwalony przez Radę Miejską w Kisielicach nie mógł się ostać, Kolegium Izby uznało, iż należało stwierdzić jego nieważność. W ocenie Kolegium Izby jest to jedyna opłata wymieniana w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, która ma status inny niż pozostałe opłaty, którego głównym wyróżnikiem jest to, że ma charakter roczny. Roczny charakter ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oznacza, że stawka określona uchwałą, która weszła w życie w trakcie roku, nie może mieć zastosowania do obliczenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w tym roku.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium Izby podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w zaskarżonej uchwale i wnosi, jak na wstępie.



[Handwritten signature]
 PRZEDSIĘDZĄCY KOLEGIUM
 Regionalnej Izby Obrachunkowej
 w Olsztynie
Iwona Bendorf-Bundorf

