

**UCHWAŁA NR VI.35.K.2019**  
**KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ**  
**W SZCZECINIE**

z dnia 30 stycznia 2019 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr III/14/18 Rady Gminy Postomino z dnia 28 grudnia 2018 r., zmieniającej uchwałę Nr XXXIX/391/17 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 jedynie przez część roku.**

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 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwała, co następuje:

**§ 1.** Stwierdza się nieważność uchwały Nr III/14/18 Rady Gminy Postomino z dnia 28 grudnia 2018 r. zmieniającej uchwałę Nr XXXIX/391/17 Rady Gminy Postomino z dnia 29 grudnia 2017 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 jedynie przez część roku, z powodu naruszenia art.6j ust. 3b i 3c ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1454, ze zm.) w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz art. 4 ust.1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U z 2017 r. poz. 1523, z późn. zm.).

**§ 2.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**Uzasadnienie**

Badana przez Kolegium Izby uchwała Nr III/14/18 Rady Gminy Postomino z dnia 28 grudnia 2018 r., zmieniająca uchwałę Nr XXXIX/391/17 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 jedynie przez część roku, została przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie dnia 7 stycznia 2019 r. Przedmiotowa uchwała wydana została na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 w zw. z art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6j ust. 3b i ust. 3c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Regulowana przez nią materia dotyczy

spraw określonych w art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. W związku z powyższym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uznało się za organ właściwy do zbadania przedmiotowej uchwały zgodnie z posiadanymi kompetencjami.

We wstępnej ocenie przedmiotowej uchwały Kolegium stwierdziło, że budzi ona wątpliwości co do zgodności z przepisami ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów ze względu na zawarte w niej postanowienie § 4 przewidujące, że *„Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.”*. Z przepisów art. 4 i 5 cyt. ustawy wynika, że akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące (w tym przypadku akty prawa miejscowego) wchodzi w życie po upływie okresu tzw. *vacatio legis* – tj. 14 dni od daty publikacji danego aktu we właściwym dzienniku urzędowym, przy czym organ stanowiący w treści aktu może ten okres wydłużyć. Z art. 5 wynika natomiast możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, o którym powiadomiono Przewodniczącą Rady Gminy Postomino pismem z dnia 18 stycznia 2019 r. (znak: K.0010.43.MB.2019). W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwały odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 30 stycznia 2019 r. oraz, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 30 stycznia 2019 r. Jednostka nie skorzystała z przysługującego jej prawa uczestniczenia w posiedzeniu – złożyła natomiast w przedmiotowym zakresie pisemne wyjaśnienia (pisma numer ORG.0711.3.2019.DS z dnia 23 i 28 stycznia 2019 r.).

Wynika z nich, że wprowadzie zapis kwestionowanego § 4 w zestawieniu z datą publikacji uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w dniu 7.01.2019 r. pod poz. 228 *„decydował o działaniu z mocą wsteczną”* lecz działanie takie było zgodne z treścią art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, gdyż w przedmiotowym zakresie *„nie kłóciło się z regułami funkcjonowania demokratycznego Państwa prawnego”*. W treści udzielonych wyjaśnień wskazano również, że *„wprowadzenie do obrotu prawnego (...) było nie tylko usprawiedliwione okolicznościami o zasadniczym charakterze – wdrożenie ustawowej reguły bilansowania się systemu gospodarowania odpadami – ale też było prawnie dopuszczalne”*.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Uchwała Nr III/14/18 Rady Gminy Postomino z dnia 28 grudnia 2018 r., zmieniająca uchwałę Nr XXXIX/391/17 Rady Gminy Postomino z dnia 29 grudnia 2017 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 jedynie przez część roku, w sposób istotny narusza prawo, co implikuje stwierdzenie jej nieważności.

Opłata od nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub od innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jedynie przez część roku jest – w ocenie Kolegium – daniną publiczną o niepodatkowym charakterze. Jest to świadczenie pieniężne, przymusowe, bezzwrotne, jednostronne i publicznoprawne a przy tym odpłatne i mające co do zasady realizować różne cele wynikające z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Powyższe wynika z wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 r. (sygn. akt K 17/12).

Ma ona również charakter roczny („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 wyroku z dnia 15 lipca 2013 r. o sygn. akt K 7/12 Trybunał Konstytucyjny wskazał, 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 na daniny publiczne o niepodatkowym charakterze wymierzonym w skali rocznej oznacza, że także 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 zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP), a w tym zakaz dokonywania zmian w trakcie roku podatkowego, ochrony interesów oraz odpowiedniej *vacatio legis*.

Kolegium wskazuje, że roczny charakter ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oznacza, że stawka ta 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 powodowałoby bowiem negatywne skutki dla właścicieli domków letniskowych w postaci obciążenia w 2019 r. zarówno opłatą roczną, naliczoną według ustalonej stawki ryczałtowej (tj. 250,00 zł i 500,00 zł) oraz opłatami za gospodarowanie odpadami komunalnymi na dotychczasowych zasadach w okresie do dnia wejścia w życie badanej uchwały. Prowadziłoby to tym samym do naruszenia zasad

demokratycznego państwa prawa wywodzonych z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., 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 niezmienniania ich w trakcie roku podatkowego, nie ma ona jednakże charakteru bezwzględnie obowiązującego. W praktyce sytuacja taka może wystąpić, co znajduje swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie i poglądach doktryny, jedynie jednak w przypadku działania na korzyść podmiotu zobowiązanego do ponoszenia świadczeń publicznoprawnych, np. przyznawania mu praw, obniżania obciążeń podatkowych (tak m.in. wyrok NSA z dnia 19 listopada 2010 r., sygn. akt: II FSK 1272/09). Podwyższanie stawek podatków i opłat lokalnych o charakterze rocznym w trakcie trwania roku podatkowego należy uznać za niedopuszczalne w świetle obowiązujących przepisów.

Przepis art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewiduje wyjątki od zakazu retroakcji, tym niemniej, w takim przypadku bezwzględnym obowiązkiem organów jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, że pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa (tak m.in.: wyrok WSA w Warszawie z dnia 16.02.2016 r., III SA/Wa 1390/15). W ocenie Kolegium w przedmiotowej sprawie brak przesłanek uzasadniających zastosowanie skróconego *vacatio legis*. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że z uwagi na gwarancje prawne ochrony interesu jednostki wyrażające się m.in. w możliwości rozporządzania przez obywateli swoimi interesami przy uwzględnieniu obowiązku podatkowego jeszcze przed rozpoczęciem roku podatkowego, koniecznym jest przestrzeganie wymogu takiego sposobu wprowadzania regulacji prawnych, aby unormowanie dotyczące podatków i innych danin 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.

W ocenie Kolegium skorzystanie z przepisu art. 5 cyt. ustawy przy nadaniu mocy wstecznej badanej uchwale jest również niemożliwe z powodu pogorszenia sytuacji prawnej adresatów normy, poprzez podwyższenie stawek ryczałtowej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (do wysokości 250,00 zł i 500,00 zł) dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jedynie przez część roku.

W związku z powyższym Kolegium Izby uznało iż badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 6j ust. 3b i 3c ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 2 Konstytucji

Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. oraz art. 4 ust.1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych poprzez ustalenie ryczałtowej stawki opłaty (w wysokości 250 zł i 500 zł) za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jedynie przez część roku, po rozpoczęciu okresu czasu jakiego one dotyczą, czyli roku 2019.

W tym stanie rzeczy Kolegium orzekło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.