

UCHWAŁA NR XIX.166.K.2019
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE

z dnia 5 czerwca 2019 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwał Rady Gminy Wałcz z dnia 26 kwietnia 2019 r.: Nr VII/43/2019 w sprawie określenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub od innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku na terenie Gminy Wałcz, Nr VII/44/2019 w sprawie wyboru metody ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokości stawki tej opłaty dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy na terenie Gminy Wałcz, Nr VII/45/2019 w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

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 2019 r. poz. 506) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwała, co następuje:

§ 1. Stwierdza się nieważność uchwał podjętych przez Radę Gminy Wałcz w dniu 26 kwietnia 2019 r.:

- a) Nr VII/43/2019 w sprawie określenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub od innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku na terenie Gminy Wałcz,
- b) Nr VII/44/2019 w sprawie wyboru metody ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokości stawki tej opłaty dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy na terenie Gminy Wałcz,
- c) Nr VII/45/2019 w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

z powodu istotnego naruszenia art. 6j ust. 2a i ust. 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 oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz art. 81 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900).

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwały Rady Gminy Wałcz z dnia 26 kwietnia 2019 r.: Nr VII/43/2019 w sprawie określenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub od innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe,

wykorzystywanych jedynie przez część roku na terenie Gminy Wałcz, Nr VII/44/2019 w sprawie wyboru metody ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokości stawki tej opłaty dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy na terenie Gminy Wałcz, Nr VII/45/2019 w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zostały przekazane do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie dnia 6 maja 2019 r.

Regulowana przez nie 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 przedmiotowych uchwał zgodnie z posiadanymi kompetencjami.

We wstępnej ocenie Kolegium powzięło wątpliwość co do zgodności przedmiotowych uchwał z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach z uwagi na to, że Rada Gminy Wałcz ustaliła roczne stawki ryczałtowej opłaty od nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jedynie przez część roku bez wcześniejszego objęcia nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady gminnym systemem gospodarowania tymi odpadami oraz z pominięciem wskazanej przez ustawodawcę metodologii ich obliczania. Organ stanowiący dokonał również nieuprawnionego zróżnicowania wysokości stawek opłaty przewidzianych dla selektywnego zbierania odpadów (w zakresie zarówno rocznej stawki ryczałtowej jak i stawki miesięcznej przewidzianej dla nieruchomości zamieszkałych) w oparciu o pozaustawowe kryterium kompostowania odpadów biodegradowalnych w kompostownikach oraz zobowiązał podmioty składające korekty deklaracji do pisemnego uzasadniania tego rodzaju czynności, pomimo braku takiego wymogu w przepisach powszechnie obowiązujących. Kolegium wskazało również, że z uwagi na zasady prawidłowej legislacji wynikające z zasady demokratycznego państwa prawa zmiany (podwyższenia) rocznych ryczałtowych stawek nie powinny następować w trakcie roku podatkowego.

W związku z powyższym, wszczęto postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowych uchwał, o którym powiadomiono Przewodniczącego Rady Gminy pismem z dnia 24 maja 2019 r. (znak: K.0010.300.MB.2019). W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwały odbędzie się na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 5 czerwca 2019 r.

Kolegium Izby ostatecznie zbadało wymienione uchwały na posiedzeniu w dniu 5 czerwca 2019 r. Jednostka nie skorzystała z przysługującego jej prawa uczestniczenia w posiedzeniu, natomiast Przewodniczący Rady Miejskiej złożył w przedmiotowym zakresie pisemne wyjaśnienia (pismo znak Or.0004.6.2019 z dnia 31 maja 2019 r.), w których stwierdził, że w przepisach powszechnie obowiązujących nie zawarto legalnej definicji domku letniskowego, jednak z pewnością nieruchomości, na których znajdują się takie domki nie można uznać za nieruchomości niezamieszkałe. Ponadto wskazał, iż w ocenie gminy uchwalenie w trakcie roku podwyżki rocznej stawki ryczałtowej i określenie jej wejścia w życie począwszy od dnia 1 lipca br. (przy uwzględnieniu obowiązującego terminu jej zapłaty – tj. do 30 czerwca danego roku) nie spowoduje

negatywnych skutków dla właścicieli domku letniskowego lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe „w postaci dodatkowego obciążenia w 2019 r.”. W treści wyjaśnień wskazano również, że „dnia 28 czerwca 2016 r. Rada Gminy Wałcz uchwałą Nr XXII/134/2016 w sprawie odbierania odpadów komunalnych od nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne postanowiła o odbieraniu odpadów komunalnych z ww. nieruchomości z zastrzeżeniem, że należą one do osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej”.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Zgodnie z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy władzy działają na podstawie i w granicach prawa. Dodatkowo wskazać należy, iż art. 94 Konstytucji określa przesłanki legalności aktu prawa miejscowego. Cyt. regulacja przesądza, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Tym samym, w ocenie Kolegium Izby, organy samorządu terytorialnego wykonując swoje kompetencje prawodawcze zawarte w upoważnieniach ustawowych są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień oraz wyłącznie na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Stosownie do art. 6c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. A zatem nieruchomości zamieszkałe z mocy prawa objęte są systemem gospodarowania odpadami komunalnymi. W myśl art. 6c ust. 2 cyt. ustawy 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. Tym samym ustawodawca w drodze przepisu kompetencyjnego upoważnił organ stanowiący gminy do podjęcia fakultatywnej decyzji o objęciu systemem również nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady. W art. 6j ust. 3b cyt. ustawy, ustawodawca postanowił, 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.

Kolegium Izby wskazuje, że nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywane jedynie przez część roku, zaliczane są do kategorii nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy z uwagi na to, iż nie służą do zaspokajania podstawowych potrzeb mieszkaniowych, tylko do celów związanych z wypoczynkiem (tak również m.in.: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 stycznia 2018 r., sygn. akt I SA/Gl 1122/17). Wobec powyższego, wprowadzenie na terenie gminy opłaty za

gospodarowanie odpadami komunalnymi dla ww. nieruchomości, wymaga wcześniejszego podjęcia przez organ stanowiący aktu prawa miejscowego, o którym mowa w art. 6c ust. 2 cyt. ustawy. Na podjęcie takiej uchwały wskazują pisemne wyjaśnienia Przewodniczącego Rady Gminy złożone w piśmie nr Or.0004.6.2019 z dnia 31 maja br.

Z uwagi na wskazany w art. 6j ust. 3c tej ustawy sposób kalkulacji tej stawki – przed jej wprowadzeniem niezbędne było podjęcie przez organ stanowiący uchwały, w której zostaną określone stawki opłaty za pojemniki o określonej pojemności (co w przedmiotowej sprawie nie nastąpiło). Wobec braku ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności w uchwale podjętej w tym zakresie przez organ stanowiący Rada Gminy Wałcz nie mogła ustalić ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości, wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

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)”.

W ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie zdefiniowano pojęcia roku jako okresu, za który uiszczana jest roczna stawka ryczałtowa – co oznacza, że na podstawie art. 6q tej ustawy – bezpośrednio zastosowanie znajdują regulacje zawarte w ustawie Ordynacja podatkowa, zgodnie z której art. 11 „rokiem podatkowym jest rok kalendarzowy, chyba że ustawa podatkowa stanowi inaczej”. To oznacza, że na gruncie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach pojęcie roku należy utożsamiać z okresem od 1 stycznia do 31 grudnia danego roku – a nie jak wskazano w pisemnych wyjaśnieniach od 1 lipca danego roku do 30 czerwca roku następnego.

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 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.

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. 192,00 zł i 384,00 zł jako selektywnych oraz 576,00 zł jako nieselektywnej) oraz opłatami za gospodarowanie odpadami komunalnymi na dotychczasowych zasadach (tj. 160,00 zł i 220,00 zł) 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 niezmienności 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). Podwyższenie stawek podatków i opłat o charakterze rocznym w trakcie trwania roku podatkowego należy uznać za niedopuszczalne w świetle obowiązujących przepisów. Kolegium wskazuje również, że Rada Gminy w sposób nieuprawniony zróżnicowała wysokość stawek rocznej opłaty ryczałtowej w zależności od kryterium kompostowania odpadów biodegradowalnych w znajdujących się na nieruchomościach kompostownikach w sytuacji, gdy ustawodawca nie przewidział możliwości takiego jej zróżnicowania (jedynym kryterium ustawowym jest w tym zakresie sposób gromadzenia odpadów – tj. selektywnie lub nieselektywnie).

Powyższe implikuje stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII/43/2019 Rady Gminy Wałcz w sprawie określenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub od innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku na terenie Gminy Wałcz, z powodu istotnego naruszenia art. 6j ust. 3c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 2 oraz art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

W odniesieniu do uchwały Nr VII/44/2019 Rady Gminy Wałcz w sprawie wyboru metody ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy na terenie Gminy Wałcz, Kolegium wskazuje na wynikający z art. 6j ust. 2a

ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zamknięty katalog przesłanek, w oparciu o które możliwe jest różnicowanie stawek opłaty właściwych dla nieruchomości zamieszkałych, gdzie nie zawarto jako takiego kryterium kompostowania odpadów biodegradowalnych. Tym samym w ocenie Kolegium Rada Gminy nie jest uprawniona do ustalania dodatkowych pozaustawowych kryteriów różnicowania stawek tej opłaty. Zróżnicowanie stawek przedmiotowych opłat w zależności od tego, czy odpady komunalne są kompostowane w przydomowych kompostownikach odpadów biodegradowalnych, stanowi w ocenie Kolegium istotne naruszenie cyt. art. 6j ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a tym samym implikuje stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Wałcz Nr VII/44/2019 w sprawie wyboru metody ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokości stawki tej opłaty dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy na terenie Gminy Wałcz.

W zakresie uchwały Nr VII/45/2019 Rady Gminy Wałcz w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi Kolegium wskazuje na brak podstaw do żądania od właściciela nieruchomości uzasadnienia składanej korekty deklaracji (w punkcie A i H deklaracji). Stosownie do art. 81 § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa, która znajduje zastosowanie do uregulowań w zakresie stosowania ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, złożenie korekty uprzednio złożonej deklaracji następuje poprzez złożenie deklaracji korygującej. Ustawodawca w drodze obecnie obowiązującego przepisu nie wymaga dla ważności złożenia korekty podania przyczyn jej składania. Organ nadzoru wskazuje, że faktem jest, że do 31 grudnia 2015 r. ustawodawca przewidywał w przypadku korekt deklaracji obowiązek złożenia uzasadnienia, natomiast z dniem 1 stycznia 2016 r. ww. obowiązek został zniesiony. Tym samym organ stanowiący gminy nie jest uprawniony do żądania danych w szerszym zakresie niż wymaga tego przepis prawa rangi ustawowej.

Ponadto nieprawidłowości wskazane powyżej w zakresie stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (tj. zarówno rocznej ryczałtowej jak i selektywnej właściwej dla nieruchomości zamieszkałych) zostały przeniesione do określonego przez organ stanowiący wzoru deklaracji, co implikuje również stwierdzenie nieważności uchwały Rady Gminy Wałcz Nr VII/45/2019 w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Uchwała w sprawie wzoru deklaracji jest bowiem aktem wtórnym i pomocniczym w stosunku do uchwały w sprawie wyboru metody i ustalenia stawek opłat i zgodnie z art. 6n ust.1 cyt. ustawy ma na celu zapewnienie prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienie składania deklaracji.

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.