

UCHWAŁA NR X.57.S.2019
KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ
W SZCZECINIE

z dnia 27 lutego 2019 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr IV/31/19 Rady Miejskiej w Resku z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie postanowienia o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne oraz ustalenia stawki opłaty za pojemniki.

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 z późn. 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 uchwala, co następuje:

§ 1. Stwierdza się nieważność § 2 uchwały Nr IV/31/19 Rady Miejskiej w Resku z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie postanowienia o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne oraz ustalenia stawki opłaty za pojemniki.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr IV/31/19 Rady Miejskiej w Resku z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie postanowienia o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne oraz ustalenia stawki opłaty za pojemniki, przekazana do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 31 stycznia 2019 r., została objęta postępowaniem nadzorczym na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, zgodnie z którym 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.

Zgodnie z § 2 wskazanej uchwały Rada Miejska w Resku postanowiła o ustaleniu rocznej ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanych jedynie przez część roku, w tym na cele rekreacyjno-wypoczynkowe w wysokości 280,00 zł, a w przypadku, gdy odpady komunalne nie są zbierane w sposób selektywny – w wysokości 420,00 zł. Ponadto w § 5 przedmiotowej uchwały wskazano, że ww. akt wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, z mocą obowiązywania od 1-go dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym uchwała weszła w życie.

We wstępnej ocenie Kolegium wskazana uchwała wzbudziła wątpliwości co do zgodności z prawem, w szczególności 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, z późn. zm.) w związku z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.), z uwagi na wprowadzenie ryczałtowej stawki opłaty o charakterze rocznym w trakcie roku.

W tych okolicznościach pismem z dnia 20 lutego 2019 r. (znak pisma: K.0010.110.HB.2019) wszczęte zostało postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały. W treści pisma wskazano, że ostateczne badanie uchwały odbędzie w trakcie posiedzenia Kolegium Izby w dniu 27 lutego 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 27 lutego br. W posiedzeniu Kolegium Izby nie uczestniczył przedstawiciel Gminy Resko.

Jednostka nie skorzystała z przysługującego jej prawa uczestniczenia w posiedzeniu Kolegium Izby, natomiast pismem z dnia 22 lutego br. (znak pisma: RM.0711.10.2019) Przewodniczący Rady Miejskiej w Resku złożył wyjaśnienia w przedmiotowym zakresie. Z ww. wyjaśnień wynika, że przedmiotowa uchwała została podjęta na podstawie obowiązującej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, z zachowaniem 14-dniowego *vacatio legis*, opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego dnia 19 lutego 2019 r. i zacznie obowiązywać od 1 kwietnia br. Opłata płatna jest zgodnie z uchwałą Nr X/70/15 Rady Miejskiej w Resku z dnia 11 września 2015 r. w sprawie ustalenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w czterech częściach i wpłacana każda część do 15-go dnia miesiąca następnego po kwartale, którego obowiązek ponoszenia opłaty dotyczy. Mając powyższe na uwadze pierwszy termin płatności przypada na 15 kwietnia, a więc po upływie terminu, w którym właściciele zostaną powiadomieni o nowych stawkach opłat.

W złożonych wyjaśnieniach Przewodniczący Rady Miejskiej w Resku podał, że zgodnie z obowiązującymi przepisami art. 6j ust. 3b i 3c, jeżeli dana nieruchomość ma charakter letniskowy lub rekreacyjno-wypoczynkowy to wówczas ustalana jest w uchwale ryczałtowana stawka opłaty za rok – bez względu na faktyczny okres przebywania na nieruchomości. Na potwierdzenie swojego stanowiska składający wyjaśnienia przywołał wyrok NSA z dnia 28 lipca 2018 r., II FSK 958/16 w sprawie ustalenia stawki opłaty za wywóz odpadów z nieruchomości letniskowych, wykorzystywanych sezonowo, według której uchwała, która weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego została wydana na podstawie obowiązującej ustawy, z zachowaniem odpowiedniego *vacatio legis* i nie uchybiała procedurze uchwalania aktów prawa miejscowego. Według przywołanego wyroku NSA fakt, iż dotyczy ona ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od domku letniskowego lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, za rok 2015, a zatem w części także za okres przed podjęciem uchwały, nie oznacza jeszcze jej retroaktywnego działania.

Kolegium Izby zważyło, co następuje.

Wskazany przez Kolegium Izby § 2 uchwały Nr IV/31/19 Rady Miejskiej w Resku z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie postanowienia o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne oraz ustalenia stawki opłaty za pojemniki, w ocenie Kolegium w sposób istotny narusza prawo, co implikuje stwierdzenie nieważności uchwały w tej części.

Podstawę prawną uchwały stanowi 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.). Zgodnie z powołanym przepisem 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. Z przyjętego unormowania jednoznacznie wynika, że ryczałtowa stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ma charakter roczny i winna obowiązywać w okresie całego roku.

Zmiana stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od domków letniskowych i innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe powinna następować z odpowiednim wyprzedzeniem — tak aby podatnicy tej opłaty nie byli zaskakiwani zmianą w ciągu roku i mogli się do niej przygotować. Dokonanie zmiany w powyższym zakresie w ciągu roku kalendarzowego stanowi zdaniem Kolegium istotne naruszenie art. 6j ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z art. 2 Konstytucji RP.

Opłata od nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub od innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe jedynie przez część roku – w ocenie Kolegium – jest 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 wyroku z 28 grudnia 1995 r. Trybunał zwrócił uwagę, iż powyższy zakaz wynika „z tego, że w zakresie stosunku prawnopodatkowego władztwo państwa zaznacza się wyjątkowo mocno. Dlatego w prawie podatkowym gwarancje ochrony prawnej interesów jednostki mają tak duże znaczenie. Chodzi bowiem o możliwość rozporządzania przez obywateli swoimi interesami życiowymi przy uwzględnieniu regulacji podatkowych, opublikowanych jeszcze przed rozpoczęciem roku podatkowego (kalendarzowego).

Konsekwencją tego jest wymóg, aby ustawodawstwo podatkowe znane było podatnikom z odpowiednim wyprzedzeniem przed początkiem roku podatkowego.” (sygn. K 28/95).

Podwyższenie przedmiotowej opłaty w ciągu roku prowadzi w ocenie Kolegium do naruszenia zasad demokratycznego państwa wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP 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 taka sytuacja 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 (wyrok NSA z dnia 19 listopada 2010 r. sygn. akt II FSK 1272/09).

Stanowiska takiego nie może zmienić w opisanym przypadku przywołane przez organ orzeczenie NSA z dnia 28 lipca 2016 r. z uwagi na fakt, iż w ocenie Kolegium zapadło ono w odmiennym stanie faktycznym i prawnym. W wyroku tym Sąd stwierdził cyt. „Należy podkreślić, że jakkolwiek stawka opłaty ma charakter roczny to dotyczy nieruchomości wykorzystywanych jedynie przez część roku i z tego właśnie względu jest płatna pod koniec danego roku (do dnia 5 listopada każdego roku, za bieżący rok kalendarzowy). Nie można więc zasadnie twierdzić, że w stanie faktycznym sprawy doszło do naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz.”.

W ocenie Kolegium motywem podjętego przez Sąd rozstrzygnięcia, silnie zaakcentowanym w powołanym wyroku było ustalenie płatności, której stawka została w trakcie roku podwyższona, dopiero pod koniec roku kalendarzowego, po sezonowym wykorzystaniu nieruchomości, a więc można przyjąć iż czas pomiędzy wejściem w życie uchwały a terminem płatności opłaty umożliwi właścicielom nieruchomości podjęcie odpowiednich działań zmierzających do ochrony ich interesów.

W przedmiotowym przypadku natomiast taka sytuacja nie zachodzi.

Zgodnie bowiem z uchwałą Rady Gminy Resko Nr X/70/15 z dnia 11 września 2015 r. w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przedmiotowa opłata podzielona została na 4 równe części płatne w terminie do 15 –go dnia miesiąca następującego po kwartale, którego obowiązek ponoszenia opłaty dotyczy. Tym samym obowiązek zapłaty pierwszej raty powstaje już w dniu 15 kwietnia 2019 r., podczas gdy badana uchwała wejdzie w życie z dniem 1 kwietnia 2019 r., a zatem bardzo krótko przed nadejściem terminu płatności I raty opłaty oraz przed upływem terminu sezonowego wykorzystania nieruchomości, co uniemożliwi podjęcie przez podatnika działań zmierzających do ochrony własnych interesów.

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.