



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 30 marca 2020 r.

Poz. 1637

Uchwała Nr IX/1004/2020

z dnia 24 marca 2020 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Rzeszowie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w sprawie uchwały **Nr XVI/85/2020 Rady Gminy Tyrawa Wołoska** z dnia 17 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia ryczałtowej stawki za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe – działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 i art. 18a ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r., poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.).

stwierdza nieważność uchwały **Nr XVI/85/2020 Rady Gminy Tyrawa Wołoska** z dnia 17 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia ryczałtowej stawki za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe – **w całości**.

Uzasadnienie

W dniu 17 lutego 2020 r. Rada Gminy Tyrawa Wołoska podjęła uchwałę Nr XVI/85/2020 w sprawie ustalenia ryczałtowej stawki za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Uchwała ta wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie dnia 25 lutego 2020 r.

Jako podstawę działania Rady Miejskiej wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.) oraz art. 6j ust. 3b oraz art. 6k ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r., poz. 2010 ze zm.).

W przedmiotowej uchwale Rada Gminy Tyrawa Wołoska odpowiednio:

- 1) w § 1 ustaliła opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi odebranymi oraz zagospodarowanymi z nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, która stanowi ryczałtową stawkę roczną,
- 2) w § 2 ustaliła ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla domków letniskowych i innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, jeżeli odpady zbierane i odbierane są w sposób selektywny,
- 3) w § 3 określiła, iż w przypadku gdy na danej nieruchomości znajduje się kilka domków letniskowych lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, ryczałtowa opłata roczna za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn tych obiektów oraz stawki,
- 4) w § 4 ustaliła podwyższoną ryczałtową stawkę dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów w sposób selektywny,

5) w § 6 postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego.

W wyniku badania powyższej uchwały w trybie nadzoru, uchwałą Nr VIII/872/2020 z dnia 10 marca 2020 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie postanowiło wszcząć postępowanie nadzorcze. Kolegium stwierdziło, co następuje:

Zgodnie z art. 6c ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Na mocy art. 6c ust. 2 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, przy czym zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy chwała ta może dotyczyć wszystkich właścicieli nieruchomości lub właścicieli określonych nieruchomości, w szczególności nieruchomości na których jest prowadzony określony rodzaj działalności. 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 dniu 27 grudnia 2019 roku Rada Gminy Tyrawa Wołoska podjęła uchwałę Nr XIV/79/2019 w sprawie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. W § 1 tej uchwały Rada Gminy postawiła o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, tj. z nieruchomości na których zlokalizowany jest Urząd Gminy w Tyrawie Wołoskiej, Szkoła Podstawowa w Tyrawie Wołoskiej, Gminny Ośrodek Kultury w Tyrawie Wołoskiej, Świetlica Wiejska w Rozpuciu, Świetlica Wiejska w Rakowej, Świetlica Wiejska w Siemuszowej i Świetlica Wiejska w Hołuczku. Uchwała ta weszła w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego, z mocą obowiązującą od 1.02.2020 r. Należy jednak zauważyć, że przedmiotowa uchwała nie włączyła do systemu gospodarowania odpadami nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe oraz innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. A zatem właściciele przedmiotowych nieruchomości obowiązani są we własnym zakresie zapewnić odbiór odpadów. Gmina Tyrawa Wołoska nie może ustalić stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w stosunku do nieruchomości niezamieszkałych, które nie zostały objęte systemem gospodarowania odpadami, gdyż narusza to przepis art. 6c ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W § 2 uchwały Rada Gminy ustaliła ryczałtową stawkę za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla domków letniskowych i innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe w wysokości 135 zł rocznie, jeżeli odpady są zbierane w sposób selektywny, zaś w § 4 ustaliła ryczałtową stawkę dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów w sposób selektywny, w wysokości 405 zł rocznie za jeden domek lub jedną nieruchomość wykorzystywaną na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Zgodnie z art. 6j ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie wyższą niż 10% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem – za rok od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Stawka ta ustalana jest więc nie dla domku letniskowego lecz od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

W § 3 uchwały Rada Gminy określiła, iż w przypadku gdy na danej nieruchomości znajduje się kilka domków letniskowych lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, ryczałtowa opłata roczna za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn tych obiektów oraz stawki. Kolegium wskazuje, że brak jest podstaw prawnych do regulowania w uchwale organu stanowiącego kwestii dotyczących ustalenia sposobu obliczenia ryczałtowej stawki opłaty w przypadku, gdy na danej nieruchomości znajduje się kilka domków letniskowych lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Zgodnie z art. 6j ust. 3b stawka ustalana jest od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Opłata nie może stanowić więc iloczynu liczby domków letniskowych (obiektów na danej nieruchomości) oraz stawki, ale iloczyn nieruchomości, na których znajduje się domek letniskowy, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe i stawki. Realizując kompetencję prawodawczą organ

stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie tego upoważnienia polega na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauczania prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2008 r. sygn. akt II GSK 427/07). Dodać również należy, że badana uchwała w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest aktem prawa miejscowego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, adresowanym do ogółu podmiotów. Takie przepisy wymagają wyższych standardów jednoznaczności i określoności. W związku z tym postanowienia uchwały powinny być spójne, precyzyjne i czytelne, aby nie budziły wątpliwości interpretacyjnych, a regulacje w niej zawarte powinny w sposób pełny i kompleksowy wyczerpywać delegacje nałożone przez ustawodawcę.

W § 6 przedmiotowej uchwały Rada Gminy postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego. Kolegium Izby stwierdza, że opłata 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. Z przyjętego unormowania jednoznacznie wynika, że ryczałtowa stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub od innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe ma charakter roczny. W wyroku z dnia 15 lipca 2013 r., sygn. akt K 7/12 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, 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)”. Będąca przedmiotem postępowania nadzorczego uchwała Rady Gminy Tyrawa Wołoska została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z dnia 28 lutego 2020 r., pod poz. 1016 i jako akt prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w wojewódzkim dzienniku urzędowym. W konsekwencji przedmiotowy akt prawny wchodzi w życie z dniem 14 marca 2020 r. Oznacza to, że stawka opłaty ryczałtowej wejdzie w życie w trakcie roku. 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 tym przypadku 14 marca), ponieważ obowiązuje w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia i obliczana jest w formie ryczałtu za cały rok. Zmiana stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe 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 istotne naruszenie art. 6j ust. 3b ustawy o czystości i porządku w gminach. Stosownie do wyrażonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) 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. Winna być zatem dokonywana z zastosowaniem odpowiedniej *vacatio legis*.

W tym stanie rzeczy Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej uchwaliło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Gminie przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie, w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

PREZES

dr Zbigniew K. Wójcik