



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 17 stycznia 2020 r.

Poz. 399

U c h w a ł a Nr III/272/2020

z dnia 14 stycznia 2020 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej

w Rzeszowie

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie po przeprowadzeniu postępowania nadzorczego w sprawie uchwały Nr XXII/159/19 Rady Miasta Sanoka z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki tej opłaty, ustalenia stawki za pojemnik lub worek o określonej pojemności oraz zwolnienia z tej opłaty - 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)

stwierdza nieważność:

- 1) w § 4 ust. 2 lit. h o treści „pojemnik o pojemności 1500 l – 144,72 zł”,
- 2) § 5 przedmiotowej uchwały w całości,
- 3) w § 8 postanowienia o treści „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2020 roku.”

Uzasadnienie

W dniu 19 grudnia 2019 r. Rada Miasta Sanoka podjęła uchwałę Nr XXII/159/19 w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki tej opłaty, ustalenia stawki za pojemnik lub worek o określonej pojemności oraz zwolnienia z tej opłaty. Uchwała ta wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie dnia 20 grudnia 2019 r.

Jako podstawę działania Rady Miasta wskazano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506) oraz art. 6j ust. 1 pkt 1, ust. 3 ust. 3b, art. 6k ust. 1, ust. 3, ust. 4 i ust. 4a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019r., poz. 2010).

W przedmiotowej uchwale Rada Miasta Sanoka odpowiednio:

- 1) w § 1 dokonała wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właściciela nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy tj. od liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość,
- 2) w § 2 ustaliła miesięczne stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny oraz ustaliła podwyższoną stawkę opłaty, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów w sposób selektywny,
- 3) w § 3 wprowadziła zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi: właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym oraz rodziny wielodzietne, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny, ustalając wysokość zwolnienia,

- 4) w § 4 ustaliła stawkę opłaty za pojemnik lub worek ponoszonej przez właścicieli nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, jeżeli odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny oraz ustaliła podwyższoną stawkę tej opłaty, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów w sposób selektywny,
- 5) w § 5 ustaliła ryczałtowa stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe oraz ustaliła stawkę podwyższoną tej opłaty, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów w sposób selektywny.
- 6) w § 8 Rada Miasta postanowiła, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego, z mocą obowiązująca od dnia 1 stycznia 2020 r.

W wyniku badania powyższej uchwały w trybie nadzoru, uchwałą Nr I/18/2020 z dnia 3 stycznia 2020 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie postanowiło wszcząć postępowanie nadzorcze. Kolegium stwierdziło, co następuje:

W § 4 ust. 1 lit. h uchwały rada określiła stawki opłaty za pojemnik lub worek ponoszonej przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne jeżeli odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny w wysokości dla pojemnika 1500 l – 73,86 zł. Natomiast w § 4 ust. 2 lit. h badanej uchwały rada ustaliła stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pojemnik lub worek ponoszonej przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów w sposób selektywny w wysokości dla pojemnika o pojemności 1500 l - 144,72 zł.

Z przepisu art. 6k ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, że rada gminy określi stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, wysokości nie niższej niż dwukrotna wysokość i nie wyższej niż czterokrotna wysokość stawki ustalonej przez radę gminy odpowiednio na podstawie ust. 1 albo w art. 6j ust. 3b. Przywołany przepis określa minimalną i maksymalną wysokość opłaty podwyższonej jaką może ustalić organ stanowiący gminy w przypadku niewypełnienia przez właściciela obowiązku zbierania odpadów w sposób selektywny. Ponieważ rada ustaliła wysokość opłaty za pojemnik o pojemności 1500 l jeżeli odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny w wysokości 73,86 zł, to stawka opłaty podwyższonej, ustalona w sposób wynikający z brzmienia art. 6k ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, powinna stanowić co najmniej dwukrotność tej stawki i wynosić 147,72 zł. Ustalenie przez Radę Miasta Sanoka stawki w kwocie 144,72 pozostaje w sprzeczności z cytowanym powyżej art. 6k ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W § 5 ust. 1 uchwały Rada Miasta Sanoka ustaliła ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, w wysokości 169,30 zł za rok od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. W § 5 ust. 2 Rada Miasta ustaliła stawkę opłaty podwyższonej dla nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, w wysokości 338,60 zł za rok od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

Stosownie do brzmienia 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. 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 Miasta Sanoka została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z dnia 23 grudnia 2019 r., pod poz. 6712 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 7 stycznia 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 7 stycznia), 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 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 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 § 8 uchwały postanowiono, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2020 roku. Stosownie do brzmienia art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej wskazuje, że uchwała Nr XXII/159/19 Rady Miasta Sanoka z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki tej opłaty, ustalenia stawki za pojemnik lub worek o określonej pojemności oraz zwolnienia z tej opłaty zmiany uchwały w sprawie metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami oraz stawek opłaty jest aktem prawa miejscowego, stanowionym przez Radę Miasta, wobec czego do tej uchwały stosuje się zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określone w ustawie z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Z art. 4 ust. 1 ustawy powołanej ustawy wynika, 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. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z wyjątkiem przepisów porządkowych mogą wchodzić w życie w terminach krótszych niż czternaście dni. Jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2 te samej ustawy). W wyżej wymienionej uchwale termin jej wejścia w życie należało określić zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, z którego wynika, że uchwała zawierająca przepisy powszechnie obowiązujące może wejść w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym, czyli najwcześniej piętnastego dnia od dnia jej ogłoszenia w ww. dzienniku.

Wskazać przy tym należy, że w zakresie analizowanej uchwały nie zachodzą przesłanki określone w art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ponieważ nie występuje tu uzasadniony przypadek, w wyniku którego badana uchwała musiałaby wejść w życie w terminie krótszym niż 14 dni, jak również brak przesłanek by stwierdzić, że ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie tego aktu prawa miejscowego. Termin podjęcia uchwały w dniu 19 grudnia 2019 r., jej opublikowania w dniu 23 grudnia 2019 r. pod poz. 6712, również realnie wskazuje, że nie został dotrzymany termin wejścia jej w życie z dniem 1 stycznia 2020 r. Ustalając termin

wejścia aktu w życie ustawodawca nie tylko określił minimalny okres, jaki powinien upłynąć od momentu ogłoszenia aktu normatywnego do momentu jego wejścia w życie (dwa tygodnie), ale także wprowadził de facto nakaz rozdzielania dnia wejścia w życie od dnia ogłoszenia aktu normatywnego, co jest przejawem realizacji konstytucyjnej zasady stanowienia aktów normatywnych z zachowaniem odpowiedniej *vacatio legis*. Sformułowanie zawarte w art. 4 ust. 1 powołanej wyżej ustawy wskazuje na to, że stanowi on normę powszechnie obowiązującą, a więc ma on zastosowanie zarówno w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień w tym zakresie jak też wówczas, gdy wskazują one termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy. (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 czerwca 2011 r., II GSK 632/10).

W tym stanie rzeczy Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej uchwało 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