



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 25 sierpnia 2016 r.

Poz. 3316

UCHWAŁA NR XX.164.K.2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 10 sierpnia 2016 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXV/151/2016 Rady Gminy Białogard z dnia 30 czerwca 2016 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, wykorzystywanych jedynie przez część roku na terenie Gminy Białogard oraz części uchwał Rady Gminy Białogard z dnia 30 czerwca 2016 r.: Nr XXV/149/2016 w sprawie ustalenia wzoru składanej przez właścicieli nieruchomości deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, Nr XXV/150/2016 w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, Nr XXV/152/2016 w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446) oraz art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) uchwała się, co następuje:

§ 1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XXV/151/2016 Rady Gminy Białogard z dnia 30 czerwca 2016 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.

§ 2. Stwierdza się nieważność § 1 ust. 2 uchwały Nr XXV/152/2016 Rady Gminy Białogard z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

§ 3. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XXV/149/2016 Rady Gminy Białogard z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie ustalenia wzoru składanej przez właścicieli nieruchomości deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi - w części dotyczącej następujących postanowień załącznika do uchwały:

- „F.20 i 21”;
- „H; H.25 i 26”;
- „J.28”;
- „Pouczenie” pkt 5 w zakresie wyrażenia „oraz uchwała w sprawie ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe przez część roku”.

§ 4. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XXV/150/2016 Rady Gminy Białogard z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej - w części dotyczącej następujących postanowień załącznika do uchwały:

- „F.20 i 21”;
- „H; H.25 i 26”;
- „J.28”;
- „Pouczenie” pkt 5 w zakresie wyrażenia „oraz uchwała w sprawie ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe przez część roku”.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwały Rady Gminy Białogard z dnia 30 czerwca 2016 r.: Nr XXV/149/2016 w sprawie ustalenia wzoru składanej przez właścicieli nieruchomości deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, Nr XXV/150/2016 w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, Nr XXV/151/2016 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, wykorzystywanych jedynie przez część roku na terenie Gminy Białogard oraz Nr XXV/152/2016 w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wpłynęły do Izby w dniu 25 lipca br.

We wstępnej ocenie Izby przedmiotowe uchwały budziły wątpliwości, co do zgodności z prawem, a mianowicie:

W uchwale Nr XXV/151/2016 ustalone w trakcie roku budżetowego stawki opłaty od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe o charakterze rocznym, kilka miesięcy po rozpoczęciu roku, którego ta opłata dotyczy, ze względu na przepis art. 6j ust. 3b i 3c ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250, ze zm.) może stanowić naruszenie zasad demokratycznego państwa prawa określonych w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadto Izba podkreśliła, iż w części 2016 r. podatnicy obciążeni byłiby podwójną opłatą, gdyż do dnia wejścia w życie ww. uchwały (tj. w terminie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego) uiszczano opłaty miesięczne na podstawie uchwały Nr XXVIII/178/2013 Rady Gminy Białogard z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W związku z kwestionowaniem zasadności podjęcia ww. uchwały konsekwentnie zastrzeżenia wzbudziły postanowienia ujęte:

- w uchwałach Nr XXV/149/2016 i Nr XXV/150/2016, tj. w części „J.28” wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz pkt 5 postanowienia w części wyrażenia „oraz uchwała w sprawie ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe przez część roku”;
- w § 1 ust. 2 uchwały Nr XXV/152/2016 określającej termin wnoszenia opłaty do dnia 30 czerwca każdego roku.

Ponadto uchwały Nr XXV/149/2016 i Nr XXV/150/2016 wzbudziły wątpliwości co do zgodności z przepisami art. 6n ust. 1 w zw. z art. 6m ust. 1a i 1b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z postanowieniem:

- w części „F.20 i 21” o konieczności oświadczenia: o liczbie osób zameldowanych zamieszkujących oraz podania przyczyny różnicy między liczbą osób zameldowanych i zamieszkujących nieruchomości;
- w części „H.25 i 26” zobowiązującej podmioty składające deklaracje do wskazania czy nieruchomość wyposażona jest w kompostownik wraz z podaniem pojemności kompostownika i miesięcznej ilości składowanych odpadów, a także oświadczeniem o wielkości kompostownika pozwalającej na co najmniej dwuletni okres przetrzymywania w nim kompostowanego materiału, który jest przekładany warstwą gleby i dojrzałego kompostu.

W ocenie Izby wymagane dodatkowe informacje nie są konieczne dla zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W związku z opisanym wyżej naruszeniem prawa Izba wszczęła postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności badanych uchwał, a o wszczętym postępowaniu powiadomiła Przewodniczącą Rady Gminy Białogard pismem z dnia 1 sierpnia br. (znak pisma: K.0010.338.JW.2016). W treści pisma wskazano, że w posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 10 sierpnia 2016 r. ma prawo uczestniczyć upoważniony przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, a do czasu zakończenia wszczętego postępowania przysługuje prawo wnoszenia wyjaśnień.

W posiedzeniu Kolegium Izby w wyznaczonym dniu nie uczestniczył przedstawiciel Gminy, jednakże stosowne wyjaśnienia złożył Przewodniczący Rady Gminy pismem z dnia 5 sierpnia br. Z wyjaśnień tych wynika, że Gmina stoi na stanowisku dopuszczalności wprowadzenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalonej według zryczałtowanej rocznej stawki w trakcie bieżącego roku w związku z koniecznością wypełnienia ustawowego obowiązku. W tej kwestii powołano się na wyrok NSA z 29 lipca 2016 r., sygn. akt II FSK 958/16, który w związku z faktem wejścia w życie przepisu w sprawie ww. opłaty w trakcie roku, zdaniem Przewodniczącego Rady, dopuścił taką możliwość. Ponadto poinformowano, iż według stanu na dzień 5 sierpnia 2016 r. nie istniały na terenie Gminy osoby, które obciążone byłyby ww. opłatą. W związku z tym nie wystąpi sytuacja obciążenia ich podwójną opłatą.

Konieczności oświadczenia o liczbie osób zameldowanych i zamieszkałych oraz wyjaśnienia przyczyny powstałej różnicy argumentowano najszybszym i najmniej uciążliwym dla właścicieli sposobem ustalenia przez Gminę faktycznej liczby osób zamieszkujących nieruchomości.

Podobnie wyjaśniono obowiązek wskazania, czy nieruchomość jest wyposażona w kompostownik wraz z jego pojemnością i miesięczną ilością składowanych odpadów, a także oświadczenia, że jego wielkość pozwala na co najmniej dwuletni okres przetrzymywania w nim kompostowanego materiału, który jest przekładany warstwą gleby i dojrzałego kompostu. Uzasadnieniem była dbałość o niższe koszty usług odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych. Przywołano także dotychczas obowiązujące na terenie Gminy akta prawa miejscowego podjęte w 2013 r., które też zawierały identyczne zapisy.

Kolegium Izby po ostatecznym zbadaniu kwestionowanych uchwał stwierdziło, co następuje:

Zasadnicze wątpliwości budzi określenie obowiązku uiszczenia ryczałtowej opłaty za gospodarowanie odpadami od właścicieli domków letniskowych i nieruchomości rekreacyjno-wypoczynkowych za cały rok 2016 w pełnej wysokości i płatności jej w terminie do 30 czerwca 2016 r. Uchwała wprowadzająca ten obowiązek została podjęta 30 czerwca 2016 r., a opublikowano ją w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w dniu 18 lipca 2016 r. pod pozycją 2961 - a więc w połowie roku 2016.

Wprawdzie formalnie nie nadano uchwale mocy wstecznej, ale narzucono jej adresatom obowiązek dotyczący okresu, w jakim ona jeszcze nie obowiązywała, czyli w pierwszej połowie roku 2016. Regulacja taka powinna wchodzić w życie z początkiem roku 2017, a jeżeli rada decyduje się wprowadzić ją w trakcie roku 2016, to w przepisie przejściowym powinna proporcjonalnie zmniejszyć jej wysokość za ten rok. Słusznie bowiem zauważa Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, że „Zasady funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego wymagają, aby regulacje prawne odnoszące się do określonego okresu czasu były wprowadzone i były znane adresatom obowiązków przed rozpoczęciem takiego okresu czasu. Obywatele nie powinni być bowiem zaskakiwani i dowiadywać się nagle, że określone przepisy choć obowiązują od wejścia ich w życie, to jednak dotyczą także okresu wcześniejszego, w jakim przepisy te nie obowiązywały. Dotyczy to także przepisów prawa lokalnego.” (sygn. akt I SA/Łd 1136/15 z dnia 17.12.2015 r.).

Wyrok NSA z dnia 29 lipca 2016 r., na który się powołał Przewodniczący Rady wyraźnie odnosi się do stanu prawnego obowiązującego w 2015 r., a więc, gdy ustawa w znowelizowanym zakresie w pierwszym roku obowiązywania mogłaby w ogóle nie stanowić podstawy do podjęcia uchwały w sprawie ryczałtowej opłaty za gospodarowanie odpadami od właścicieli domków letniskowych i nieruchomości rekreacyjno-wypoczynkowych. Kolegium stwierdziło, że obecny 2016 r. jest kolejnym rokiem obowiązywania ww. zmiany przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i Rada Gminy miała wystarczająco dużo czasu na podjęcie uchwały ustalającej ww. opłatę.

W konsekwencji regulacja zawarta w omawianej uchwale w istotny sposób narusza art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016, poz. 296).

W związku z powyższym naruszeniem prawa Kolegium Izby stwierdziło, że zapis § 1 ust. 2 uchwały Nr XXV/152/2016 określający termin wnoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe do dnia 30 czerwca każdego roku za dany rok, stanowi istotne naruszenie prawa.

Tym samym postanowienia uchwał Nr XXV/149/2016 i Nr XXV/150/2016 określających wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi - w części „J.28” dot. właścicieli nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno-wypoczynkowe oraz w części „Pouczenie” pkt 5 i wyrażenia „oraz uchwała w sprawie ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe przez część roku” – Kolegium uznało za naruszające prawo.

Kolegium Izby stwierdziło także, iż ustawowe wyliczenie zagadnień przekazanych radzie do uregulowania w drodze uchwały w sprawie wzoru deklaracji jest wyczerpujące, nie jest zatem dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowania tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione. Informacja o posiadaniu bądź nie kompostownika nie jest konieczna dla zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, co oznacza, iż uchwały Nr XXV/149/2016 i Nr XXV/150/2016 dot. części: „F.20 i 21” oraz „H.;H.25 i 26”, tj. w zakresie wyżej wskazanym zostały podjęte z naruszeniem przepisu art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W tym stanie rzeczy, Kolegium stwierdziło nieważność uchwał Rady Gminy Białogard z dnia 30 czerwca 2016 r.:

- 1) Nr XXV/151/2016 Rady Gminy Białogard z dnia 30 czerwca 2016 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;
- 2) § 1 ust. 2 uchwały Nr XXV/152/2016 Rady Gminy Białogard z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi;
- 3) Nr XXV/149/2016 w sprawie ustalenia wzoru składanej przez właścicieli nieruchomości deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi - w części dotyczącej następujących postanowień załącznika do uchwały:
 - „F.20 i 21”;
 - „H; H.25 i 26”;
 - „J.28”;
 - „Pouczenie” pkt 5 w zakresie wyrażenia „oraz uchwała w sprawie ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe przez część roku”;
- 4) Nr XXV/150/2016 w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej - w części dotyczącej następujących postanowień załącznika do uchwały:
 - „F.20 i 21”;
 - „H; H.25 i 26”;
 - „J.28”;
 - „Pouczenie” pkt 5 w zakresie wyrażenia „oraz uchwała w sprawie ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe przez część roku”.

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

Zastępca Prezesa

Mieczysław Kus