



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

---

Olsztyn, dnia 10 lipca 2019 r.

Poz. 3569

### UCHWAŁA NR 0102-247/19 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 12 czerwca 2019 r.

**w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr VII/54/2019 Rady Gminy Kętrzyn z dnia 26 kwietnia 2019 r. w sprawie ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno- wypoczynkowe oraz terminów, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.**

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

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 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1998 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

#### **uchwała, co następuje**

stwierdza się nieważność uchwały Nr VII/54/2019 Rady Gminy Kętrzyn z dnia 26 kwietnia 2019 r. w sprawie ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno- wypoczynkowe oraz terminów, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

#### **Uzasadnienie**

W dniu 26 kwietnia 2019 r. Rada Gminy w Kętrzynie podjęła uchwałę Nr VII/54/2019 w sprawie ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno- wypoczynkowe oraz terminów, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W dniu 30 maja 2019 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, celem zbadania jej postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 5 czerwca 2019 r. zawiadomiono Gminę Kętrzyn, iż uchwała będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie (dalej: Kolegium Izby) w dniu 12 czerwca 2019 r. Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu Kolegium Izby ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. W posiedzeniu Kolegium Izby nie uczestniczył przedstawiciel Gminy Kętrzyn. Zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, w sprawach wymienionych w art. 11 ust. 1 wyżej wymienionej ustawy, zastrzeżono dla kolegium regionalnej izby obrachunkowej. Przepis art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych stanowi, że 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. Kolegium Izby, badając przedmiotową uchwałę stwierdziło co następuje: Podstawą prawną podjęcia przez Gminę Kętrzyn przedmiotowej uchwały był art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1, art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6j ust. 3b i 3c, art. 6l ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r.

poz. 1454 z późn. zm.) Rada Gminy Kętrzyn w badanej uchwale ustaliła ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku, stanowiącą iloczyn średniej ilości odpadów powstających na nieruchomości, wyrażonej w liczbie pojemników oraz stawki opłaty za pojemnik. W § 4 przedmiotowej uchwały, zapisano iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego, z mocą obowiązującą od 01 lipca 2019. Kolegium Izby skonstatowało, że nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprowadzona ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 87) dała możliwość ustalenia (od dnia 1 lutego 2015 r.) ryczałtowej stawki opłaty od nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub od innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Niniejszego ustalenia dokonuje się na podstawie przepisów art. 6j ust. 3b i 3c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z art. 6j ust. 3b wyżej wymienionej ustawy 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. Przepis art. 6j ust. 3c tej ustawy stanowi, że ryczałtowa stawka opłaty jest ustalana jako iloczyn średniej ilości odpadów powstających na nieruchomościach, o których mowa w ust. 3b, na obszarze gminy, wyrażonej w liczbie pojemników oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2, tj. opłaty za pojemnik o określonej pojemności, ustalonej w drodze uchwały przez radę gminy. Kolegium Izby stwierdza, że opłata od nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub 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. Ponadto, ma ona charakter roczny (rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok). Natomiast, 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)”. Rozciągnięcie zasad prawa podatkowego, także na daniny publiczne o niepodatkowym charakterze wymierzanych w skali rocznej oznacza, że również w przypadku ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, która ma charakter roczny, obowiązują zasady prawidłowej legislacji wynikające z demokratycznego państwa prawa określone w art. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, a w tym zakaz dokonywania zmian w trakcie roku podatkowego oraz odpowiedniego *vacatio legis*. 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, tak jak zapisano to w badanej uchwale, ponieważ obowiązuje w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia i obliczana jest w formie ryczałtu za cały rok. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 17 grudnia 2015 r. (I SA/Łd 1136/15) wskazał, że „(...) nowelizując ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustawodawca wprowadził zatem roczną, ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami dla nieruchomości letniskowych wykorzystywanych sezonowo. Opłata ta płatna jest raz w roku ryczałtem. Nie zależy od rzeczywistej ilości odpadów gromadzonych na danej nieruchomości, jest bowiem obliczana w stosunku do średniej ilości odpadów powstających na takich nieruchomościach. Niezależnie jednak od tego, że opłata ta jest płatna raz w roku, to jest ekwiwalentem na rzecz gminy za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych powstających na nieruchomości w ciągu całego roku kalendarzowego. 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. Taka sytuacja zaistniała w rozpoznawanej sprawie. Upoważnia to do stwierdzenia, że zaskarżona uchwała narusza przepisy art. 6j ust. 3b i 3c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez

wprowadzenie ryczałtowej stawki opłaty o charakterze rocznym kilka miesięcy po rozpoczęciu okresu czasu, jakiego opłata dotyczy, czyli roku 2015. To naruszenie prawa jest wystarczające do stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a". Jednocześnie, Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 6c ust. 2 i 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w stosunku do nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, gmina ma możliwość przejścia obowiązku odbierania odpadów komunalnych wytwarzanych na tych nieruchomościach. Ponadto, przepis art. 6c ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach daje możliwość organowi stanowiącemu gminy do podjęcia uchwały w stosunku do wszystkich lub tylko niektórych kategorii nieruchomości, np. do nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub inne nieruchomości wykorzystywane na cele rekreacyjno – wypoczynkowe. Uchwała taka jest aktem prawa miejscowego, a po jej wejściu w życie zmienia obowiązki właścicieli nieruchomości z pozbywania się odpadów komunalnych zgodnie z zasadami określonymi w art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (poprzez obowiązek zawarcia umowy z podmiotem uprawnionym do odbierania odpadów komunalnych) na obowiązek wnoszenia opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na finansowanie systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, za którego funkcjonowanie odpowiedzialność ponosi gmina. W ocenie Kolegium Izby, przepis art. 6j ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w związku z art. 6c ust. 2 i 3 tej ustawy daje możliwość przejścia przez gminę obowiązków właścicieli domków letniskowych lub innych nieruchomości wykorzystywanych jedynie przez część roku na cele rekreacyjno – wypoczynkowe i ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla tej grupy właścicieli nieruchomości, a o skorzystaniu z tej możliwości decyduje organ stanowiący gminy. Należy również podnieść, iż jeżeli gmina na podstawie przepisu art. 6c ust. 2 i 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach postanowi o przejściu w całości lub części odbierania odpadów komunalnych wytwarzanych na nieruchomościach, na których nie zamieszkują mieszkańcy, to jest również zobowiązana ustalić stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla tej grupy właścicieli nieruchomości. Zdaniem Kolegium Izby 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. Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny oraz prawny sprawy, Kolegium Izby stwierdziło nieważność uchwały Nr VII/54/2019 Rady Gminy Kętrzyn z dnia 26 kwietnia 2019 r. w sprawie ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno- wypoczynkowe oraz terminów, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w związku z naruszeniem art. 6j ust. 3b i 3c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1523 z późn. zm.) ogłaszanie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Stosownie do art. 4 ust. 1 i 2 tej ustawy 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 zastrzeżeniem art. 4 ust. 3, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a 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. W ocenie Kolegium Izby, zapis § 4 badanej uchwały został zredagowany w sposób wadliwy, ponieważ zawiera dwa, wzajemnie wykluczające się terminy od jakich dana uchwała i jej postanowienia zaczną obowiązywać. Pierwszy termin wskazuje, że uchwała i postanowienia w niej zawarte znajdą zastosowanie do zdarzeń powstałych po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia, podczas gdy drugi termin powoduje, iż postanowienia badanej uchwały będą wywoływać skutki prawne od dnia 1 lipca 2019 r. Kolegium Izby wskazuje, że uchwała Nr VII/54/2019 Rady Gminy Kętrzyn z dnia 26 kwietnia 2019 r. w sprawie ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno- wypoczynkowe oraz terminów, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko – Mazurskiego 10 maja 2019 r. pod pozycją 2413. Wprawdzie z § 51 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283) wynika, iż możliwe jest wprowadzenie w podejmowanym akcie prawnym zapisu, że akt ten uzyskuje moc w innym dniu niż wchodzi w życie, to jednak takie redagowanie przepisów zostało krytycznie ocenione, zarówno przez Trybunał Konstytucyjny jak i Sąd Najwyższy. W wyroku z dnia 30 marca 1999 r. (sygn. akt: K 5/98) Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał, że akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej

oraz nie może posiadać mocy obowiązującej przed wejściem w życie. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 24 maja 1996 r. (sygn. akt: I PZP 12/96, OSNAP 1997, nr 1, poz. 8) stwierdził, że: „(...)wejście w życie i uzyskanie mocy przez ustawę są(...) zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które „weszyły w życie” lub „uzyskały moc”. Ustawa nie może wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie – uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jej wejście „w życie”. Zasady dotyczące ustaw znajdują również zastosowanie do innych aktów normatywnych, w tym także do uchwał i zarządzeń jednostek samorządu terytorialnego. Stwierdzenie nieważności badanej uchwały eliminuje tym samym zapisy uchwały z obrotu prawnego, ze skutkiem wstecznym (ex tunc) tj. od momentu ich podjęcia. Stwierdzenie nieważności aktu powoduje sytuację taką jakby unieważniony akt nigdy nie został uchwalony. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 grudnia 2003 T., P 9/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 100 wyraził pogląd, iż "Stwierdzenie nieważności uchwały jest aktem deklaratoryjnym, a zatem rodzi skutki, ex tunc - z mocą wsteczną od daty podjęcia uchwały. Tym samym uchwała jest nieważna od chwili jej podjęcia, a zatem prawnie bezskuteczna. Rezultatem wydania rozstrzygnięcia nadzorczego jest uchylenie wszelkich prawnych skutków, które powstały w zakresie od wejścia uchwały w życie do chwili stwierdzenia jej nieważności". Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przyjęć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały bądź zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97). Wobec powyższego Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

*Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.*

*Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.*

**Prezes Regionalnej Izby  
Obrachunkowej  
w Olsztynie**

**Iwona Bendorf-Bundorf**