



DZIENNIK URZĘDOWY WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO

Katowice, dnia 14 kwietnia 2017 r.

Poz. 2702

UCHWAŁA NR 118/X/2017 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W KATOWICACH

z dnia 28 marca 2017 r.

w sprawie uchwały Nr XXXIII/196/2017 Rady Gminy Jeleśnia z dnia 23 lutego 2017 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXVIII/159/2016 Rady Gminy Jeleśnia z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie 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 podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 561) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.) **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a ł a**, co następuje:

§ 1. Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr XXXIII/196/2017 Rady Gminy Jeleśnia z dnia 23 lutego 2017 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXVIII/159/2016 Rady Gminy Jeleśnia z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie 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 z powodu istotnego naruszenia:

- art. 6j ust. 3b w związku z art. 6j ust. 3a, ust. 4 i ust. 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250 z późn. zm.) polegającego na różnicowaniu opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli domków letniskowych ze względu na kryterium stałego zamieszkiwania oraz wprowadzeniu tejże opłaty w formie ryczałtu za wynajmowanie przez część roku turystom pokoi gościnnych w budynkach mieszkalnych,
- art. 6j ust. 3b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250 z późn. zm.) w związku z § 6 i § 145 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016, poz. 283) polegające na zastosowaniu nieprecyzyjnych zapisów w § 1 pkt 2 lit a uchwały, poprzez użycie sformułowania o treści: „*itp.*”.

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXXIII/196/2017 Rady Gminy Jeleśnia z dnia 23 lutego 2017 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXVIII/159/2016 Rady Gminy Jeleśnia z dnia 29 listopada 2016 r. w sprawie 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 wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 7 marca 2017 roku. W dniu 14 marca 2017 roku Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej wszczęło postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały Rady Gminy Jeleśnia.

Badanie nadzorcze przeprowadzono w dniu 28 marca 2017 r. na posiedzeniu Kolegium, o terminie którego powiadomiono organy gminy z pouczeniem, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu którego sprawa jest rozpatrywana, stosownie do regulacji zawartej w art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

W posiedzeniu Kolegium nie uczestniczyli przedstawiciele Gminy Jeleśnia.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach ustaliło i zważyło, co następuje:

Rada Gminy Jeleśnia uchwałą Nr XXXIII/196/2017 z dnia 23 lutego 2017 r. dokonała zmiany uchwały Nr XXVIII/159/2016 Rady Gminy Jeleśnia z dnia 29 listopada 2017 r. polegającej na objęciu roczną ryczałtową stawką opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi domków letniskowych wykorzystywanych przez właścicieli zamieszkujących na stałe poza terenem Gminy Jeleśnia oraz ustaleniu i wprowadzeniu tejże rocznej ryczałtowej stawki dla pokoi gościnnych w budynkach mieszkalnych znajdujących się na terenie gminy poprzez uchylene i wprowadzenie nowych zapisów § 1 pkt 2 zmienianej uchwały o treści: „Stawka opłaty, o której mowa w ust. 1 zostaje ustalona w zależności od rodzaju nieruchomości: a) Domki letniskowe itp. wykorzystywane przez właścicieli zamieszkujących na stałe poza terenem Gminy Jeleśnia z przeznaczeniem na użytek własny nie związany z wynajmowaniem ich osobom trzecim. b) Wynajmowanie przez część roku turystom pokoi gościnnych w budynkach mieszkalnych znajdujących się na terenie Gminy Jeleśnia.”

W podstawie prawnej uchwały przywołano przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym oraz art. 6j ust. 3b i 3c ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w Gminach.

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach różnicowanie podmiotów przez objęcie roczną ryczałtową stawką opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyłącznie właścicieli domków letniskowych zamieszkujących na stałe poza terenem Gminy Jeleśnia oraz wprowadzenie tejże opłaty dla pokoi gościnnych w budynkach mieszkalnych w formie rocznej ryczałtowej stawki - stanowi istotne naruszenie prawa.

Zgodnie z art. 6j ust. 3b ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250 z późn. zm.) 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. Wskazany przepis nie pozwala na dokonanie ograniczeń podmiotowych, to znaczy na wybranie przez gminę, od właścicieli których nieruchomości na których znajdują się domki letniskowe odpady będą odbierane. Wniosek ten wynika z językowej wykładni tego przepisu, w którym ustawodawca nie zastrzegł możliwości zawężenia katalogu właścicieli objętych działaniami gminy. Ponadto z art. 3 ust. 2 pkt 3 cytowanej ustawy wynika, że gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności obejmują wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi. Skoro zatem celem funkcjonowania omawianej ustawy jest objęcie jej regulacjami wszystkich właścicieli nieruchomości na terenach gmin, to przepis art. 6j ust. 3b trzeba odczytywać jako swoiste rozwinięcie tego celu (sposób jego realizacji).

Równocześnie zdaniem Kolegium Izby niedopuszczalne jest objęcie ryczałtową stawką opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi pokoi gościnnych w budynkach mieszkalnych. Przywołany art. 6j ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wyraźnie wskazuje, że dotyczy on nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Nieruchomościami zaś zgodnie z art. 46 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. z 2017 r. poz. 459) są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Przytoczona definicja legalna nie obejmuje zatem swoim zakresem pokoi gościnnych w budynkach mieszkalnych, które jako fragmenty budynków nie mogą na podstawie przepisów szczególnych stanowić odrębnego przedmiotu własności. W związku z powyższym pokoje te nie mogą być przedmiotem regulacji art. 6j ust. 3b. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wynajem pokoi w sensie działalności mieści się natomiast w pojęciu usług hotelarskich, bowiem w myśl definicji ustawowej zawartej w art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1334 z późn. zm.) usługi hotelarskie to krótkotrwałe, ogólnie

dostępne wynajmowanie domów, mieszkań, pokoi, miejsc noclegowych, a także miejsc na ustawienie namiotów lub przyczep samochodowych oraz świadczenie, w obrębie obiektu, usług z tym związanych. Do zastosowania tej definicji w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach obliguje art. 6j ust. 3a te same ustawy w myśl którego w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 2, na których są świadczone usługi hotelarskie w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 196, z późn. zm.), dopuszcza się aby opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowiła iloczyn ilości zużytej wody z danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 1. Cytowany przepis odsyła do art. 6c ust. 2 przytoczonej ustawy zgodnie z którym 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. Przepis ten odnosi się do nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a na których prowadzona jest działalność hotelarska, a więc również pokoje gościnne w budynkach mieszkalnych. Z kolei z przepisu art. 6j ust. 4 tej ustawy wynika, że jeżeli część nieruchomości jest zamieszkała, a część niezamieszkała ale powstają na niej odpady komunalne, to opłata za gospodarowanie odpadami stanowi sumę opłat obliczonych zgodnie z ust. 1- 3. W przypadku tym zgodnie z art. 6j ust. 5 cytowanej ustawy, rada gminy może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, na mocy której ustali sposób obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie tych nieruchomości zgodnie z ust. 1, 2 lub 3, z tym że w przypadku ustalenia sposobu obliczania opłaty zgodnie z ust. 1 pkt 3 dla części nieruchomości, na której jest prowadzona działalność, uwzględnia się powierzchnię użytkową lokalu. Z powyższego wynika, że w przypadku ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami dla pokoi gościnnych w budynkach mieszkalnych, znajdujących się na nieruchomościach, na których nie zamieszkują mieszkańcy, jak i zbiegu prawa własności takich nieruchomości z prawem własności do nieruchomości zamieszkałych do objęcia ich właścicieli mają zastosowanie przepisy art. 6j. ust. 1-3. Trudno byłoby zatem przyjąć, że w ww. przypadku obowiązywałaby stawka ustalona zgodnie ze wskazanymi przepisami, natomiast w przypadku działalności hotelarskiej prowadzonej wyłącznie w budynkach na nieruchomościach zamieszkałych miałby obowiązywać ryczałt ustalony na podstawie art. 6j ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Ponadto w ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, zapis zawarty w § 1 pkt 1 2 lit. a badanej uchwały z użyciem skrótu: „*itp.*” odczytywanego jako: „*i tym/temu podobne*” - może powodować u niektórych adresatów tego aktu prawa miejscowego powstanie wątpliwości, co do regulacji w nich zawartych, jak również mogą powodować pewien niedozwolony luz interpretacyjny dla organu podatkowego przekładający się na prawa i obowiązki adresatów tej uchwały. Ponadto sformułowanie niektórych zapisów uchwały poprzez zastosowanie zwrotu „*itp.*” może przyczynić się do powstania sporów przy stosowaniu tej uchwały. Przepisy prawa miejscowego szczególnie w obszarze spraw podatków i opłat winny być formułowane precyzyjnie i wyczerpująco, aby jasno wynikało z nich, w jakich okolicznościach i w jakiej wysokości podatnik jest obowiązany do zapłaty danej lokalnej daniny publicznoprawnej.

Stosownie do wymogów zawartych w powołanym na wstępie rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, gdzie w § 6 załącznika do tego rozporządzenia zawarto regułę dotyczącą precyzji i komunikatywności przepisu - przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Dalszą realizacją tej reguły jest między innymi zawarty w załączniku do ww. rozporządzenia przepis § 145 ust. 2 który mówi, że jeżeli norma ma znajdować zastosowanie tylko w określonych okolicznościach, **okoliczności te jednoznacznie i wyczerpująco** wskazuje się w przepisie prawnym przez rodzajowe ich określenie.

Na wymóg precyzyjności, jednoznaczności, poprawności i jasności przepisów zwraca się szczególną uwagę w orzecznictwie sądowym, w tym Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 21 marca 2001 roku (Sygn. K. 24/00) stwierdził, iż wymóg jasności oznacza nakaz tworzenia przepisów klarownych i zrozumiałych dla ich adresatów, którzy od racjonalnego ustawodawcy oczekiwać mogą stanowienia norm prawnych nie budzących wątpliwości, co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw. Związana z jasnością precyzja przepisu winna przejawiać się w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw tak, by ich treść była oczywista i pozwalająca na ich wyegzekwowanie. Dalej w tym wyroku podkreślono także, iż ustawodawca nie może w swej działalności legislacyjnej ignorować reguł wyrażonych w Zasadach Techniki Prawodawczej. Autonomia ustawodawcy dotyczy bowiem treści ustanawianych rozwiązań (o ile nie naruszają one konstytucji), nie zaś ich formy, która winna być poddana jednolitym prawidłom, niezależnym od charakteru podmiotu stanowiącego normy prawne. Niewątpliwie Zasady Techniki Prawodawczej stanowią

prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego.

Biorąc pod uwagę powyżej zaprezentowane powody, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym - stwierdziło **nieważność** badanej uchwały.

Na niniejszą uchwałę przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Daniel Kołodziej