

**UCHWAŁA NR II/35/2018
RADY MIASTA USTROŃ**

z dnia 20 grudnia 2018 r.

w sprawie wniesienia skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego

Na podstawie art.18 ust. 2 pkt 15 w związku z art. 98 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018r. poz. 994 z późn. zm.) oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2018 r. poz. 1302 z późn. zm.)

Rada Miasta Ustroń uchwala:

§ 1.

Wnieść skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 23 listopada 2018r. nr NPII.4131.1.607.2018, stwierdzające nieważność uchwały Nr XL/517/2018 Rady Miasta Ustroń z dnia 18 października 2018r. uchylającej uchwałę w sprawie określenia rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposobu ich świadczenia oraz wysokości cen za te usługi w całości, jako niezgodnej z art. 6r ust.4 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. Dz.U. z 2018r., poz. 1454 z późn.zm.) oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj. Dz.U. z 2017r. poz. 1523) - jak w załączniku do niniejszej Uchwały.

§ 2.

Wykonanie uchwały powierza Burmistrzowi Miasta.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Miasta

Marcin Janik

Załącznik do uchwały Nr II/35/2018

Rady Miasta Ustroń

z dnia 20 grudnia 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach
ul. Prymasa Stefana Wyszyńskiego 2
44-101 Gliwice

za pośrednictwem

Wojewody Śląskiego
Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
ul. Jagiellońska 25
43-032 Katowice

Skarżący:

Miasto Ustroń, Rynek 1, 43-450 Ustroń, reprezentowane przez Burmistrza Miasta

Organ, którego działanie jest przedmiotem skargi:

Wojewoda Śląski

ul. Jagiellońska 25

43-032 Katowice

Skarga

na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 23 listopada 2018r. nr NPII.4131.1.607.2018, stwierdzające nieważność uchwały Nr XL/517/2018 Rady Miasta Ustroń z dnia 18 października 2018r. uchylającej uchwałę w sprawie określenia rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposobu ich świadczenia oraz wysokości cen za te usługi w całości, jako niezgodnej z art. 6r ust.4 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. Dz.U. z 2018r., poz. 1454 z późn.zm.) oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj. Dz.U. z 2017r. poz. 1523)

Działając w imieniu Miasta Ustroń zaskarżam w całości rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Śląskiego z dnia 23 listopada 2018r. nr NPII.4131.1.607.2018, stwierdzające nieważność uchwały Nr XL/517/2018 Rady Miasta Ustroń z dnia 18 października 2018r. uchylającej uchwałę w sprawie określenia rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposobu ich świadczenia oraz wysokości cen za te usługi w całości, jako niezgodnej z art. 6r ust.4 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. Dz.U. z 2018r., poz. 1454 z późn.zm.) oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj. Dz.U. z 2017r. poz. 1523)

oraz

wnoszę, na podstawie art.148 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, o uchylenie zaskarżonego aktu nadzoru, a nadto o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Uzasadnienie

Rada Miasta Ustroń podjęła Uchwałę nr XL/517/2018 z dnia 18 października 2018r. uchylającą uchwałę w sprawie określenia rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposobu ich świadczenia oraz wysokości cen za te usługi (zwaną dalej „Uchwałą”). W §3 Rada Miasta postanowiła, iż uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązującą od dnia 18 stycznia 2018r.

Wojewoda Śląski w ramach przeprowadzonego nadzoru stwierdził nieważność uchwały w całości z uwagi na nadanie uchwale wstecznej mocy obowiązującej.

Uzasadniając rozstrzygnięcie nadzorcze wskazał, że art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tj. Dz.U. z 2017r. poz. 1523) - dalej „ustawa” - należy traktować absolutnie wyjątkowo, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji, a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa. W literaturze i orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że możliwość skorzystania z art. 5 ustawy

powinna mieć charakter nadzwyczajny, wyjątkowy, a odstępstwo od tej zasady dopuszczalne jest tylko wtedy gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji, a jednocześnie realizacja tej zasady nie jest możliwa bez wstecznego działania prawa. Zdaniem organu nadzoru w przepisie art. 5 ustawy chodzi o możliwość nakazania stosowania postanowień zawartych w podjętym przez prawodawcę akcie normatywnym, z poszanowaniem zasady demokratycznego państwa prawnego, do stanów faktycznych (zdarzeń) mających miejsce przed jego wejściem w życie, a nie o zmianę/uchylenie obowiązującego w przeszłości prawa i nadanie mu innego brzmienia ze skutkiem ex tunc.

Wywiedziona przez Wojewodę interpretacja przepisu art. 5 ustawy jest dowolna i nie można jej podzielić. Nie można jej w szczególności oprzeć na brzmieniu powołanego art. 5 ustawy, dla zastosowania którego jedyną przeszkodę stanowiłoby naruszenie zasad demokratycznego państwa prawnego na skutek nadania aktowi prawnego wstecznej mocy obowiązującej.

Uchwała, co do której Wojewoda stwierdził nieważność została podjęta na skutek zaistnienia następującego stanu faktycznego:

W dniu 21 grudnia 2017r. Rada Miasta Ustroń podjęła uchwałę nr XXXIII/407/2017 w sprawie określenia rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposobu ich świadczenia oraz wysokości cen za te usługi, która weszła w życie w dniu 18 stycznia 2018r. W uchwale tej Rada Miasta określiła rodzaje dodatkowych usług świadczonych przez Gminę Ustroń w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów oraz określiła ceny za te usługi. Uchwała ta była skutkiem podjęcia uprzednio przez Radę Miasta uchwały nr XXXIII/406/2017 w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów w zamian za uiszczoną opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W uchwale poprzedzającej przedmiotową uchwałę Rada Miasta wprowadziła limity w zakresie odbioru odpadów budowlanych i rozbiórkowych, odpadów zielonych i odpadów wielkogabarytowych. Jednocześnie Rada Miasta postanowiła, iż wymienione odpady mogą być przyjmowane w ilościach przekraczających ustalony limit w ramach usługi dodatkowej świadczonej przez Miasto Ustroń. Uchwały te są ze sobą powiązane. Istotnym jest, iż w przedmiotowej uchwale, tj. uchwale numer XXXIII/407/2017 określając ceny za usługi dodatkowe Rada Miasta przyjęła, iż mają one charakter cywilnoprawny (ponieważ ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zobowiązuje do ustalenia "cen" za te usługi) i podlegają opodatkowaniu podatkiem VAT. Uchwały te podlegały badaniu przez Wojewodę Śląskiego w ramach sprawowanego nadzoru prawnego i nie stwierdzono ich nieważności.

W związku z pojawiającymi się rozbieżnościami w orzecznictwie dotyczącymi charakteru opłat za świadczenie przez gminę usług dodatkowych polegających na odbiorze odpadów zielonych, wielkogabarytowych oraz budowlanych i rozbiórkowych w ilości ponad określony limit, Burmistrz Miasta Ustroń zwrócił się z wnioskiem o interpretację indywidualną do Dyrektora Informacji Skarbowej. W dniu 18 czerwca 2018 r. do Burmistrza Miasta Ustroń wpłynęła interpretacja indywidualna Dyrektora Informacji Skarbowej (pismo znak: 0112-KDIL1-1.4012/294.2018.1.AK). Zgodnie z jej treścią dodatkowe usługi w zakresie odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych stanowią uzupełnienie podstawowego świadczenia Gminy dla mieszkańców. Określony w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach charakter opłaty wskazuje, zdaniem Dyrektora Informacji Skarbowej, że mamy do czynienia z „daniną publiczną” – opłata ustalana jest w sposób określony w ustawie i stanowi dochód gminy przeznaczony na działania wykonywane w interesie publicznym. Czynność odbioru odpadów komunalnych, które gmina Ustroń traktuje jako usługę dodatkową i za którą pobiera dodatkową opłatę nie podlegają opodatkowaniu podatkiem VAT.

Z uwagi na powyższą interpretację Dyrektora Izby Skarbowej Miasto Ustroń nie ma możliwości wystawiania faktur VAT za odbiór i przyjmowanie odpadów ponadlimitowych, a tym samym obciążania właścicieli nieruchomości opłatami za odbiór odpadów komunalnych. Natomiast z podjętej Uchwały nr XXXIII/407/2017 Rady Miasta Ustroń z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie określenia rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposobu ich świadczenia oraz wysokości cen za te usługi właściciel nieruchomości zobowiązany jest do zapłaty na podstawie faktury wystawionej przez Gminę. Prawidłowe wykonanie uchwały jest niemożliwe w świetle cytowanej interpretacji Dyrektora Izby Skarbowej.

Co istotne, od dnia wejścia w życie obu uchwał, tj. uchwały numer XXXIII/406/2018 i uchwały numer XXXIII/407/2018, tj. wprowadzenia limitów, Miasto Ustroń nie wystawiło żadnej faktury za odbiór odpadów przekraczających ustalone limity, pomimo iż mieszkańcy zgłaszali powstanie na ich nieruchomościach odpadów w ilości ponadlimitowej.

Należy również podkreślić, iż fakt wprowadzenia limitów w odbiorze odpadów oraz nałożenie dodatkowej opłaty został odebrany bardzo negatywnie przez mieszkańców miasta. Do Wydziału Środowiska i Rolnictwa Urzędu Miasta Ustroń kierowane były niepoehlebne opinie i dezaprobata wprowadzonych ograniczeń.

Z uwagi na powołane wyżej okoliczności, w tym również na brak możliwości wystawiania faktur i nakładania tej opłaty na mieszkańców, w celu rozwiązania zaistniałej, patowej sytuacji, Rada Miasta Ustroń postanowiła uchylić zarówno uchwałę numer XXXIII/406/2017 jak i uchwałę numer XXXIII/407/2018 i objąć zakresem uchylenia również zdarzenia (tj. fakt przekroczenia limitów), które miały miejsce przed dniem wejścia w życie uchwał uchylających.

Jak już wyżej wskazano, jedyną przeszkodą do zastosowania przepisu art. 5 ustawy byłoby naruszenie na skutek retroakcji zasad demokratycznego państwa prawa. W wyroku z dnia 25 września 2000 r., K 26/99 , OTK 2000, nr 6, poz. 186, Trybunał Konstytucyjny uznał, że działanie prawa wstecz nie oznacza naruszenia art. 2 Konstytucji RP, o ile tak wprowadzone przepisy polepszają sytuację prawną niektórych adresatów danej normy prawnej i zarazem nie pogarszają sytuacji prawnej pozostałych jej adresatów. W przedmiotowej sprawie uchylene uchwały jest korzystne dla mieszkańców bowiem zniesie limity w odbiorze odpadów, a tym samym zniesie obowiązek ponoszenia opłat za usługi dodatkowe polegające na odbiorze odpadów przekraczających ten limit. Ponadto wystawianie faktur za usługi na podstawie uchwały numer XXXIII/407/2018 w sytuacji, gdy z interpretacji podatkowej wynika, iż opłata ta ma charakter publicznoprawny prowadzi do naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i prawa. Mieszkańcy będą bowiem zobligowani do wnoszenia opłat, których charakter, jako cywilnoprawnych, został zakwestionowany przez organ skarbowy. I to właśnie naruszy zasadę zaufania obywateli do państwa (gminy). Skorzystanie z możliwości jakie stwarza art. 5 ustawy jest uzasadnione również z uwagi na zagwarantowane w Konstytucji prawo równego traktowania wszystkich obywateli oraz zasadę sprawiedliwości społecznej (art.2 Konstytucji RP). O nieważności uchwały można by mówić w kontekście jej sprzeczności z prawem, co w niniejszej sprawie nie ma miejsca. Obowiązywanie bowiem uchwały z mocą wsteczną znajduje bowiem oparcie w art. 5 ustawy. Brak możliwości zastosowania tego przepisu uzasadniony byłby jedynie sprzecznością takiego rozwiązania ze wskazanymi w tym przepisie zasadami. A jeśli zaś sprzeczności takiej nie można stwierdzić (uchwała w tym względzie nie narusza, a wręcz gwarantuje realizację zasady sprawiedliwości społecznej), nie można też mówić o nieważności uchwały. Zastosowanie tego przepisu bowiem - w sytuacji braku wystąpienia negatywnej przesłanki sprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego - zależy od woli autora aktu normatywnego. Wyrażenie woli zaś - w granicach prawa - nie może być oceniane w kontekście nieważności.

Biorąc pod uwagę powyższe wnoszę jak na wstępie.