

UCHWAŁA NR XXII/223/2020
RADY GMINY CZARNY DUNAJEC
z dnia 30 czerwca 2020 r.

w sprawie rozpatrzenia petycji dotyczącej wprowadzenia zmian w przepisach prawa miejscowego (wprowadzenie lokalnej „tarczy antykryzysowej”)

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) w związku z art. 9 ust. 2 i art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) Rada Gminy Czarny Dunajec uchwala, co następuje:

§1.1. Rada Gminy Czarny Dunajec w wyniku rozpatrzenia złożonej w dniu 2 kwietnia 2020 r. petycji w interesie publicznym w zakresie zmiany przepisów prawa miejscowego (wprowadzenia lokalnej „tarczy antykryzysowej”), postanawia przedmiotowej petycji nie uwzględnić.

2. Uzasadnienie stanowiska Rady Gminy Czarny Dunajec wyrażone zostało w załączniku do niniejszej uchwały i stanowiącym jej integralną część.

§2. Zobowiązuje się Przewodniczącego Rady Gminy Czarny Dunajec do poinformowania składającego petycję o sposobie jej rozpatrzenia.

§3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

W dniu 2 kwietnia 2020 r., wpłynęła do Rady Gminy Czarny Dunajec petycja w interesie publicznym w zakresie zmiany przepisów prawa miejscowego (wprowadzenie lokalnej „tarczy antykryzysowej”).

Stosownie do postanowień art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870) – w dalszej części, jako: *u.o.p.* petycja może być złożona przez osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną lub grupę tych podmiotów, zwaną dalej „podmiotem wnoszącym petycję”, do organu władzy publicznej, a także do organizacji lub instytucji społecznej w związku z wykonywanymi przez nią zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Nadto, treść art. 2 ust. *u.o.p.* wskazuje, iż petycja może być złożona w interesie publicznym, podmiotu wnoszącego petycję lub podmiotu trzeciego, za jego zgodą. Z kolei ustęp 3. przywołanego art. 2 *u.o.p.* stanowi, iż przedmiotem petycji może być żądanie, w szczególności, zmiany przepisów prawa, podjęcie rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji.

W myśl art. 4 ust. 1 *u.o.p.* petycje składa się w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Zgodnie zaś z dyspozycją art. 4 ust. 2 *u.o.p.* petycja powinna zawierać:

- 1) oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję;
- 2) wskazanie miejsca zamieszkania albo siedziby podmiotu wnoszącego petycję oraz adresu do korespondencji;
- 3) oznaczenie adresata petycji;
- 4) wskazanie przedmiotu petycji.

Stosownie do normy zawartej w art. 10 ust. 1 *u.o.p.* petycja powinna być rozpatrzona bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia jej złożenia. Treść art. 13 ust. 1 *u.o.p.* konstruuje po stronie podmiotu rozpatrującego petycję obowiązek zawiadomienia podmiotu wnoszącego petycję o sposobie jej załatwienia wraz z uzasadnieniem w formie pisemnej albo za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Zgodnie zaś z art. 13 ust. 2 *u.o.p.* sposób załatwienia petycji nie może być przedmiotem skargi.

Artykuł 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713) – dalej jako: *u.s.g.* stanowi o tym, iż do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach. Jedną z ustaw materialnego prawa administracyjnego, do których odsyła przywołana powyżej norma zawarta w *u.s.g.*, jest ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1170 i z 2018 r. poz. 2244) – zwana w dalszej części: *u.p.o.l.*, która normuje m.in. podatek od nieruchomości oraz opłatę targową. Stosownie do treści art. 1c *u.p.o.l.* organem podatkowym właściwym w sprawach podatków i opłat unormowanych w niniejszej ustawie jest wójt (burmistrz/prezydent miasta). Zgodnie z dyspozycją art. 5 ust. 1 *in principio* *u.p.o.l.* rada gminy, w drodze uchwały, określa wysokość stawek podatku od nieruchomości.

Z kolei art. 15 ust. 1 *u.p.o.l.* upoważnia organ stanowiący gminy do wprowadzenia opłaty targowej. Opłatę targową pobiera się od osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, dokonujących sprzedaży na targowiskach (czyli wszelkich miejscach, w których jest prowadzona sprzedaż, za wyłączeniem sprzedaży dokonywanej w budynkach lub ich częściach – *vide* art. 15 ust. 2 w zw. z ust. 2b *u.p.o.l.*).

Artykuł 67a §1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900, 924, 1018, 1495, 1520, 1553, 1556, 1649, 1655, 1667, 1751, 1818, 1978, 2020, z 2018 r. poz. 1499, 1544, i z 2020 r. poz. 285, 568, 695) – dalej jako: OrdPod, stanowi, iż organ podatkowy, na wniosek podatnika, z zastrzeżeniem art. 67b OrdPod, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, może:

- 1) odroczyć termin płatności podatku lub rozłożyć zapłatę podatku na raty;
- 2) odroczyć lub rozłożyć na raty zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę lub odsetki od nieuregulowanych w terminie zaliczek na podatek;
- 3) umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną.

Umorzenie zaległości podatkowej powoduje również umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub w takiej części, w jakiej została umorzona zaległość podatkowa (art. 67a §2 OrdPod).

Organ stanowiący gminy, na podstawie art. 15p ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 374, 567, 568, 695, 875) – dalej jako „ustawa antycovidowa”, może wprowadzić, w drodze uchwały, za część roku 2020, zwolnienia z podatku od nieruchomości: gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, wskazanym grupom przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19. Stosownie zaś do treści art. 15q ust. 1 ustawy antycovidowej rada gminy może przedłużyć, w drodze uchwały, wskazanym grupom przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19, terminy płatności rat podatku od nieruchomości, płatnych w kwietniu, maju i czerwcu 2020 r., nie dłużej niż do dnia 30 września 2020 r.

Zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, 1622, 1649, 2020, z 2018 r. poz. 2245 i z 2020 r. poz. 284, 374, 568, 695) – dalej jako: u.f.p. zarząd jednostki samorządu terytorialnego podaje do publicznej wiadomości w terminie,

o którym mowa w art. 38 u.f.p. – informację obejmującą wykaz osób prawnych i fizycznych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym w zakresie podatków lub opłat udzielono ulg, odroczeń, umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł, wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia.

Stosownie do postanowień art. 6c ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010, 1579, 2020 i z 2020 r. poz. 150, 284, 875) – w dalszej części jako: *u.c.p.g.* gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Artykuł 6k ust. 1 pkt 1 *u.c.p.g.* nadaje organowi stanowiącemu gminy kompetencję do dokonania w drodze uchwały wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 *u.c.p.g.* oraz do ustalenia stawki takiej opłaty.

Zgodnie z art. 6j ust. 1 *u.c.p.g.* w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1 *u.c.p.g.*, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn:

- 1) liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, lub
- 2) ilości zużytej wody z danej nieruchomości, lub
- 3) powierzchni lokalu mieszkalnego

- oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1 *u.c.p.g.*

W myśl art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470, 471 i z 2019 r. poz. 2020) – dalej jako: *u.o.d.p.*, korzystający z dróg publicznych są obowiązani do ponoszenia opłat za postój pojazdów samochodowych na drogach publicznych w strefie płatnego parkowania / w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania. Artykuł 13b ust. 2,3 oraz ust. 4 *u.o.d.p.* stanowi, iż:

- 1) strefę płatnego parkowania ustala się na obszarach charakteryzujących się znacznym deficytem miejsc postojowych, jeżeli uzasadniają to potrzeby organizacji ruchu, w celu zwiększenia rotacji parkujących pojazdów samochodowych lub realizacji lokalnej polityki transportowej, w szczególności w celu ograniczenia dostępności tego obszaru dla pojazdów samochodowych lub wprowadzenia preferencji dla komunikacji zbiorowej;
- 2) rada gminy (rada miasta) na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zaopiniowany przez organy zarządzające drogami i ruchem na drogach, może ustalić strefę płatnego parkowania lub śródmiejską strefę płatnego parkowania;
- 3) rada gminy (rada miasta), ustalając strefę płatnego parkowania lub śródmiejską strefę płatnego parkowania:
 - a) ustala wysokość opłaty, o której mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1 lit. a lub b, z tym że opłata za pierwszą godzinę postoju pojazdu samochodowego nie może przekraczać:
 - w strefie płatnego parkowania – 0,15% minimalnego wynagrodzenia, w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2018 r. poz. 2177 oraz z 2019 r. poz. 1564),
 - w śródmiejskiej strefie płatnego parkowania - 0,45% minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa powyżej;
 - b) może wprowadzić opłaty abonamentowe lub zryczałtowane oraz zerową stawkę opłaty dla niektórych użytkowników drogi;
 - c) określa sposób pobierania opłat, o których mowa w art. 13 ust. 1 pkt 1.

Przedmiot petycji:

Przedmiotem petycji złożonej do tut. organu stanowiącego w dniu 2 kwietnia 2020 r., objęto postulat zmiany przepisów prawa miejscowego, a w szczególności:

- 1) umorzenie połowy rocznej wysokości podatku do nieruchomości dla wszystkich mieszkańców Gminy (tzn. umorzenie rat podatku od nieruchomości za II i III kwartał 2020 r.), a w pozostałej części odroczenie jego zapłaty na okres pół roku, a ponadto obniżenie wysokości tego podatku do minimum w przyszłym roku kalendarzowym;
- 2) niepobieranie podatków targowych przez okres pół roku od osób handlujących na jarmarkach, a po tym terminie o obniżenie ich wysokości do minimum;
- 3) niepobieranie podatków od osób, które mają występy na ulicach w wyznaczonych do tego miejscach przez okres pół roku, a po tym terminie o obniżenie do minimum wysokości opłat za te występy;
- 4) umorzenie przez okres pół roku należności z tytułu wywozu śmieci, a po tym terminie o obniżenie opłat za wywóz śmieci do opłaty minimalnej;
- 5) niepobieranie opłat za parkingi przez okres pół roku, a po tym terminie o zmniejszenie opłaty za godzinę parkowania;
- 6) wydanie uchwały solidarnościowej – jednoczącej wszystkie władze lokalne w walce z Koronawirusem w tym zakresie.

Stan faktyczny i ocena postulatów zawartych w petycji:

Rada Gminy Czarny Dunajec uchwałą Nr XI/118/2019 z dnia 30 września 2019 r. w sprawie określenia wysokości stawek podatku od nieruchomości oraz wprowadzenia zwolnień od podatku od nieruchomości (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2019 r. poz. 7135), określiła wysokość rocznych stawek podatku od nieruchomości.

Uchwałą Nr XX/196/2020 z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia ulg i zwolnień z podatku od nieruchomości: gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, wskazanym grupom przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych z powodu COVID-19 (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2020 r. poz. 2955) Rada Gminy Czarny Dunajec wprowadziła pakiet ulg i zwolnień z podatku od nieruchomości, skierowany do przedsiębiorców, których płynność finansowa uległa pogorszeniu na skutek spadku obrotów gospodarczych w związku z epidemią wirusa SARS-CoV-2. W uchwale przewidziano całkowite zwolnienie z podatku od nieruchomości dla określonego kręgu przedsiębiorców (katalog podmiotów objętych całkowitym zwolnieniem został określony w §1 ust. 1 pkt 1 – 10 przedmiotowej uchwały) oraz częściowe (katalog podmiotów objętych częściowym zwolnieniem został określony w §2 i §3 przedmiotowej uchwały). Nadto w przywołanej uchwale, Rada Gminy Czarny Dunajec przewidziała możliwość ubiegania się przez przedsiębiorców o ulgę w spłacie zobowiązań podatkowych w postaci wydłużenia terminu płatności rat podatku od nieruchomości płatnych w miesiącach: czerwiec oraz maj (ulga skierowana dla przedsiębiorców, na których nie rozciąga się zwolnienie, o którym mowa w §1 - §3 uchwały).

Niezależnie od powyższej okoliczności, podmioty zainteresowane (podatnicy podatku od nieruchomości) mają przewidzianą przepisami OrdPod (Rozdział 7a ww. ustawy) możliwość ubiegania się o indywidualne udzielenie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych.

W świetle ogółu obowiązujących przepisów prawa należy stwierdzić, iż Rada Gminy Czarny Dunajec nie posiada kompetencji do:

- 1) umorzenia połowy rocznej wysokości podatku od nieruchomości dla wszystkich mieszkańców Gminy (tzn. umorzenia rat podatku od nieruchomości za postulowany okres: II i III kwartał 2020 r.);
- 2) „powszechnego” odroczenia na okres pół roku terminu zapłaty ww. należności podatkowych;

Wskazać w tym miejscu wypada, iż wprowadzenie zwolnienia od podatku od nieruchomości w stosunku do wszystkich mieszkańców Gminy wydaje się niemożliwe. Zgodnie z przepisami u.p.o.l. kompetencja organu stanowiącego gminy rozciąga się jedynie do możliwości wprowadzenia, w drodze uchwały, innych zwolnień przedmiotowych aniżeli określone w art. 7 ust. 1 u.p.o.l. oraz w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2003 r. Nr 188 poz. 1840, z 2004 r. Nr 123 poz. 1291, Nr 273 poz. 2703, z 2005 r. Nr 184 poz. 1539, z 2006 r. Nr 141 poz. 997, z 2013 r. poz. 1646, z 2014 r. poz. 1854). Z uwagi na powyższe stwierdzić należy, iż przepisy u.p.o.l. nie nadają radom gmin kompetencji do tworzenia zwolnień podmiotowych (czyli np.: odnoszących się do wszystkich mieszkańców Gminy Czarny Dunajec). Stąd też wprowadzenie „powszechnego” (tj. obejmującego wszystkich mieszkańców Gminy Czarny Dunajec) umorzenia połowy rocznej wysokości podatku od nieruchomości w drodze stosownej uchwały Rady Gminy Czarny Dunajec jest niemożliwe do zrealizowania. Co również istotne – obok powyższej argumentacji – i wymaga zasygnalizowania: postulat wprowadzenia takich zwolnień i ulg należy zaopiniować negatywnie z uwagi na fakt, iż wszelkie działania pomocowe winny być dostosowane i powiązane z faktycznymi potrzebami występującymi w okresie negatywnego oddziaływania skutków stanu epidemii wirusa SARS-CoV-2. Narzędzia pomocowe winny być „adekwatnym środkiem” w walce z ekonomicznymi skutkami epidemii, nie zaś „przyczynkiem” do wprowadzania w sposób nieprzemyślany kolejnych ulg i zwolnień, mających negatywne konsekwencje dla budżetu Gminy.

Odnosząc się zaś w tym miejscu do postulatu zamieszczonego w punkcie 4. przedmiotowej petycji (postulat dotyczący, cyt.: „*umorzenia przez okres pół roku należności z tytułu wywozu śmieci, a po tym terminie o obniżenie opłat za wywóz śmieci do opłaty minimalnej*”) wskazać należy m.in. na treść art. 6k ust. 2 u.c.p.g., zgodnie z którym: rada gminy, określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, bierze pod uwagę:

- 1) liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę;
- 2) ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych;
- 3) koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2-2b i 2d;
- 4) przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo.

Z powyższego wynika, iż konstruując stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi organ stanowiący gminy nie ma w tym względzie dowolności, nie może arbitralnie ustalać stawki, lecz ma ona być dostosowana do okoliczności istniejących na terenie danej gminy. Stąd też jakakolwiek arbitralna ingerencja w wysokość stawki (w tym wzięcie pod uwagę – przy jej ustaleniu – innych, aniżeli określonych w art. 6k ust. 2 u.c.p.g. okoliczności) mogłoby skutkować naruszeniem przepisów u.c.p.g. Wskazać również wypada, iż przepisy u.c.p.g. przewidują szereg instytucji zwolnień z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (art. 6k ust. 4 i ust. 4a u.c.p.g.). Z szeregu takich rozwiązań korzystają również mieszkańcy Gminy Czarny Dunajec – *vide np.*: uchwała Nr XVI/163/2020 Rady Gminy Czarny Dunajec z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi posiadających kompostownik przydomowy (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2020 r. poz. 1429) oraz uchwała Nr XVI/162/2020 Rady Gminy Czarny Dunajec z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, posiadających Kartę Dużej Rodziny (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2020 r. poz. 1432). Co w tym miejscu równie istotne, przepisy ustawy antycovidowej nie wprowadziły żadnych – dodatkowych – możliwości wprowadzenia zwolnień i ulg z tytułu gospodarowania odpadami komunalnymi. Stąd też, również podtrzymując przywołany już powyżej argument dot. konieczności dostosowania narzędzi pomocowych do realnych potrzeb, postulat dotyczący ingerencji Rady Gminy Czarny Dunajec w wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi należy zaopiniować negatywnie.

W odniesieniu do zawartych w treści petycji postulatów dotyczących opłat targowych, należy wyjaśnić, iż Rada Gminy Czarny Dunajec nie skorzystała dotychczas z możliwości przewidzianej w art. 15 ust. 1 u.p.o.l. i nie wprowadziła tego rodzaju obciążeń publicznoprawnych na terenie Gminy Czarny Dunajec.

Analogiczną konstatację odnieść należy do opłat z tytułu postoju pojazdów samochodowych na drogach publicznych, w strefach płatnego parkowania. W Gminie Czarny Dunajec brak jest takich stref.

Odnosząc się na do treści postulatu ujętego w punkcie 6. petycji, cyt.: „*wydanie uchwały solidarnościowej – jednoczącej wszystkich władz lokalnych w walce z Koronawirusem w tym zakresie*”, należy przede wszystkim wskazać na fakt, iż Rada Gminy jako organ stanowiący jednostki stopnia podstawowego samorządu terytorialnego, ma obowiązek działać w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Stąd też do wydania jakiegokolwiek aktu normatywnego, a więc dla uzewnętrznienia mocy uchwałodawczej organu stanowiącego gminy, potrzebna jest stosowna podstawa prawna. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym dopuszcza się co prawda możliwość wydawania przez stosowne rady gmin uchwał intencyjnych (podstaw prawnych do wydawania takich uchwał przedstawiciele doktryny i judykatury doszukują się w treści art. 18 ust. 1 u.s.g.), niemniej w tym

konkretnym przypadku (niezależnie od braku „walorów prawnych” takiej uchwały – uchwała taka bowiem nie mogłaby nikogo do niczego obligować) wydaje się, iż w aspekcie czysto użytecznym uchwała taka miałaby znikome znaczenie. Z uwagi na powyższe postulat zawarty w punkcie 6. Należało zaopiniować negatywnie.

Z przywołanych powyżej względów Rada Gminy Czarny Dunajec postanowiła petycji nie uwzględnić.