



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 23 lutego 2023 r.

Poz. 2277

UCHWAŁA NR 28.433.2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 20 grudnia 2022 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr XLVIII/391/22 Rady Gminy Skórzec z dnia 28 listopada 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty, określenia stawki opłaty podwyższonej oraz zwolnienia w części z tej opłaty

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) oraz 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 2022 r. poz. 1668), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności w części uchwały Nr XLVIII/391/22 Rady Gminy Skórzec z dnia 28 listopada 2022 r. zmieniającej uchwałę w sprawie dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty, określenia stawki opłaty podwyższonej oraz zwolnienia w części z tej opłaty, tj.:

- 1) § 1 w zakresie wyrazów, cyt. „w stosunku do stawki, o której mowa w ust. 1”, w związku ze zmianą brzmienia § 2 ust. 3 uchwały Nr XVI/127/19 Rady Gminy Skórzec z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty, określenia stawki opłaty podwyższonej oraz zwolnienia w części z tej opłaty, z powodu istotnego naruszenia art. 6k ust. 4a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1297 z późn. zm.);
- 2) § 3 w zakresie wyrazów, cyt. „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z mocą obowiązującą od”, z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Gminie Skórzec skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 2 grudnia 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr XLVIII/391/22 Rady Gminy Skórzec z dnia 28 listopada 2022 r. zmieniająca uchwałę w sprawie dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty, określenia stawki opłaty podwyższonej oraz zwolnienia w części z tej opłaty.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

W § 1 badanej uchwały Rada Gminy Skórzec postanowiła zmienić brzmienie § 2 uchwały Nr XVI/127/19 Rady Gminy Skórzec z dnia 30 grudnia 2019 r. w sprawie dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty, określenia stawki opłaty podwyższonej oraz zwolnienia w części z tej opłaty w sposób następujący, zwanej dalej uchwałą Nr XVI/127/19, cyt.

„1. Ustala się stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 25,00 zł miesięcznie od jednego mieszkańca zamieszkałego na terenie gminy Skórzec.

2. Ustala się stawkę opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny w wysokości 50,00 zł miesięcznie od jednego mieszkańca zamieszkałego na terenie gminy Skórzec”..

3. Ustala się częściowe zwolnienie z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym w wysokości 2 zł miesięcznie w stosunku do stawki, o której mowa w ust. 1.”.

Zgodnie z art. 6k ust. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy w drodze uchwały, zwalnia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, proporcjonalnie do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych.

Przesłanką przyznania zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest informacja dotycząca posiadania kompostownika przydomowego i kompostowania w nim bioodpadów stanowiących odpady komunalne, złożona przez właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, w związku z art. 6m ust. 1b pkt 7 tej ustawy. Innych przesłanek (warunków) ustawodawca nie przewidział.

Tym samym za niedopuszczalne – w świetle przywołanych przepisów prawa – należy uznać odniesienie do stawki ustalonej w § 2 ust. 1 uchwały Nr XVI/127/19, a w konsekwencji odniesienie do dodatkowego warunku koniecznego do zastosowania zwolnienia w części z opłaty, a mianowicie: zbieranie i odbieranie odpadów komunalnych w sposób selektywny. Rada Gminy Skórzec, zamieszczając w uchwale niniejszy warunek, przekroczyła zakres upoważnienia z art. 6k ust. 4a ustawy i tym samym istotnie naruszyła ten przepis prawa.

Podkreślić należy, że organ jednostki samorządu terytorialnego, realizując swoje kompetencje, musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Jednocześnie niedopuszczalnym jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Przekroczenie zakresu upoważnienia do stanowienia aktu prawa miejscowego stanowi istotne naruszenie ww. przepisów kompetencyjnych. Stanowisko Kolegium Izby w tym zakresie poparte jest przez orzecznictwo sądów administracyjnych. WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 28 października 2015 r. I SA/Po 1305/15 stwierdził, cyt. „Zgodnie z linią orzeczniczą sądów administracyjnych (np. wyrok NSA z 8 maja 2013 r. sygn. akt II GSK 299/12), przepis ustawy ustanawiający upoważnienie do wydania aktu prawa miejscowego podlega ścisłej wykładni językowej i nie może prowadzić do objęcia zakresem upoważnienia materii w nim niewymienionych w drodze wykładni celowościowej. Organ samorządu terytorialnego wykonujący kompetencję prawodawczą, zawartą w upoważnieniu ustawowym, jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia”. Z kolei NSA w wyroku z dnia 17 lutego 2016 r. II FSK 3595/13 wskazał, cyt. „...do takich istotnych naruszeń skutkujących nieważnością uchwały zalicza się naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię, a także przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał”.

W § 3 badanej uchwały Rada Gminy Skórzec postanowiła, cyt. „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2023 r.”.

W ocenie Kolegium Izby powyższy zapis w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Kolegium Izby ustaliło, że badana uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 6 grudnia 2022 r. pod pozycją 12857.

Zapis badanej uchwały powoduje powstanie zasadniczych wątpliwości, co do faktycznego terminu wejścia w życie podjętej uchwały, zawiera bowiem dwa, wzajemnie wykluczające się terminy. Pierwsza część regulacji wskazuje, że uchwała wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. od dnia jej publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego. Z kolei druga część § 3 badanej uchwały wskazuje datę kalendarzową, tj. od 1 stycznia 2023 r. Poprzez taki zapis organ stanowiący wprowadził dwie różne daty, od których uchwała wywołuje skutki prawne. Świadczy to o dokonaniu błędnego rozróżnienia między pojęciami "wchodzi w życie" i "z mocą obowiązującą". Należy zaakcentować, że zakresy przedmiotowe tych nazw są tożsame. Oznacza to, że Rada Gminy Skórzec użyła dwóch różnych nazw oznaczających dokładnie to samo, tj. moment, w którym normy prawne zawarte w akcie normatywnym zaczynają wiązać adresatów.

Przedmiotowe zagadnienie było przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z dnia 30 marca 1999 r. K5/98 wskazał, że akt prawny, cyt. „nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej (...)”. W ocenie Kolegium Izby należało skorzystać z dopuszczalnej (ustawą) możliwości określenia terminu bez odnoszenia się do podstawowej reguły 14 - dniowego *vacatio legis*. Dodatkowo takie rozwiązanie wskazano również w § 45 ust. 1 pkt 4 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którym przepisowi o wejściu w życie aktu prawa miejscowego można nadać brzmienie o treści: „Ustawa wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)”. Jeżeli zatem intencją lokalnego prawodawcy jest nadanie danemu aktowi mocy obowiązującej od konkretnej daty, to winien on sformułować przepis o wejściu w życie w sposób następujący: „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego i wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.”. Powyższe nie pozostawia wątpliwości zarówno, co do miejsca promulgacji (Dziennik Urzędowy), jak i chwili, w której akt prawny zacznie wiązać adresatów.

Z podanych przyczyn Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski