



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 28 czerwca 2022 r.

Poz. 1799

UCHWAŁA NR 19/28/2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OPOLU

z dnia 22 czerwca 2022 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu **orzeka nieważność § 1 pkt 3 uchwały nr XXXI/253/22 Rady Gminy Kamiennik z dnia 18 maja 2022 r. w sprawie zmiany uchwały** z powodu naruszenia art. 6k ust. 1 pkt 2), ust. 2a pkt 5), ust. 3 w związku z art. 6j ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. z 2021 r. poz. 888 ze zm.) wskazuje w § 3 uchwały nr XXXI/253/22 Rady Gminy Kamiennik z dnia 18 maja 2022 r. w sprawie zmiany uchwały naruszenie 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) polegające na określeniu wejścia w życie uchwały poprzez zapis „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego i wchodzi w życie 14 dni od ogłoszenia”.

UZASADNIENIE

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w dniu 23 maja 2022 r. doręczono uchwałę nr XXXI/253/22 Rady Gminy Kamiennik z dnia 18 maja 2022 r. w sprawie zmiany uchwały, w której treści przywołując w podstawie prawnej art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 6k ust. 1 i 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zawarto postanowienia o nowelizacji m.in. § 2 ust. 1 i 2 uchwały nr XXIX/150/13 z dnia 23 maja 2013 r. w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalania wysokości tej opłaty i ustalania stawki opłaty za pojemnik ustanawiając nowe stawki opłaty za pojemniki od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne, w następujących wysokościach:

„§ 2.1. Ustala się stawkę opłaty za pojemnik na odpady komunalne, od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne:

- 1) o pojemności 120 l - w wysokości 24,00 zł;*
 - 2) o pojemności 240 l - w wysokości 49,00 zł;*
 - 3) o pojemności 1100 l - w wysokości 228,00 zł;*
 - 4) o pojemności 2,5 m³ - w wysokości 550,00 zł.*
- 2. W przypadku, gdy właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, ustala się stawkę opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, która w zależności od pojemnika wynosi:*
- 1) o pojemności 120 l - w wysokości 48,00 zł;*
 - 2) o pojemności 240 l - w wysokości 98,00 zł;*

3) o pojemności 1100 l - w wysokości 456,00 zł;

4) o pojemności 2,5 m³ - w wysokości 1 100,00 zł.”

Wyjaśnienie w sprawie zmian wprowadzonych uchwałą nr XXXI/253/22 Rady Gminy Kamiennik z dnia 18 maja 2022 r. złożył Wójt Gminy Kamiennik (pismo znak GO.6232.I.9.2022.VP z dnia 21 czerwca 2022 r.).

W posiedzeniu Kolegium nie brał udziału przedstawiciel prawidłowo zawiadomionej gminy.

W tym stanie Kolegium stwierdza, co następuje:

Jednostki samorządu terytorialnego i ich organy działają na podstawie i w granicach prawa, co wynika z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wykonując swoje kompetencje prawodawcze zawarte w upoważnieniach ustawowych organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Nie są upoważnione ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. W świetle powyższego każda norma kompetencyjna musi być realizowana w sposób ścisły i niedopuszczalne jest jakiegokolwiek dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Kolegium zwraca uwagę, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym jak również ustaw szczególnych stanowiących podstawę określonej sfery regulacji przez organ stanowiący gminy wyraźnie określają przedmiot przyznanych kompetencji, zatem wydanie aktu wykraczającego poza uprawnienie ustawowe jest sprzeczne z prawem. Takie stanowisko potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych, które do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zalicza m.in. 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 dnia 3 grudnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 949/96; wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 625/11; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 kwietnia 2018 r., sygn. akt I SA/Ol 153/18).

Stosownie do art. 6k ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy zobligowana jest do dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustalenia stawki takiej opłaty (pkt 1). Ponadto rada ustala stawkę opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości (pkt 2).

Zgodnie z art. 6k ust. 2a pkt 5) cyt. ustawy, rada gminy ustala stawki opłat w wysokości nie wyższej niż maksymalne stawki opłat, które za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób selektywny wynoszą za miesiąc w przypadku metody, o której mowa w art. 6j ust. 3 (nieruchomości niezamieszkałe na których powstają odpady) 1,3% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za pojemniki lub worki o pojemności 120 l przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości; za pojemniki lub worki o mniejszej lub większej pojemności stawki opłat ustala się w wysokości proporcjonalnej do ich pojemności.

Z kolei zgodnie z dyspozycją art. 6k ust. 3 cyt. ustawy rada gminy określa stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, w wysokości nie niższej niż dwukrotna wysokość i nie wyższej niż czterokrotna wysokość stawki ustalonej przez radę gminy odpowiednio na podstawie ust. 1 albo w art. 6j ust. 3b.

Podjęta w dniu 18 maja 2022 r. przez Radę Gminy Kamiennik uchwała nr XXXI/253/22 w sprawie zmiany uchwały umiejscowiona w dyspozycjach art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym posiada status aktu prawa miejscowego, tj. źródła powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej na obszarze działania organów, które je ustanowiły.

Jak wynika z ustalonego stanu, uchwała nr XXXI/253/22 Rady Gminy Kamiennik, będąca przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego, została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego w dniu 23 maja 2022 r. pod poz. 1505 jak również przesłana zgodnie z dyspozycją art. 90 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu. W § 1 pkt 3 uchwały opublikowanej w dzienniku urzędowym jak i przesłanej do organu nadzoru nadano nowe brzmienie 2 ust. 1 pkt 1) cyt. powyżej uchwały XXIX/150/13 z dnia 23 maja 2013 r. i określono stawkę opłaty za pojemnik 120 litrowy w wysokości 24,00 zł, tj. w wysokości nieprzekraczającej maksymalnej wartości stawki opłaty (1,3% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem), o której mowa w art. 6k ust. 2a pkt 5) ustawy

o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z Obwieszczeniem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 30 marca 2022 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem w 2021 r. (M.P. 2022, poz. 377) przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę ogółem w 2021 r. wyniósł 2 061,93 zł, a zatem maksymalna stawka opłaty dla pojemnika lub worka o pojemności 120 litrów wynosi 26,81 zł.

Jednocześnie Kolegium w § 1 pkt 3 uchwały nr XXXI/253/22 w części zmieniającej § 2 ust. 1 pkt 2), 3), 4) uchwały nr XXIX/150/13 z dnia 23 maja 2013 r. stwierdziło ustalenie stawek za pojemniki o pojemności 240 litrów, 1100 litrów, 2,5 m³ w sposób nieproporcjonalny do ich pojemności. W złożonym wyjaśnieniu wskazano, że: „(...) przy ustalaniu stawki opłaty za pojemniki na odpady komunalne, od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne Rada Gminy Kamiennik ustaliła maksymalnie możliwą stawkę dla poszczególnych pojemności pojemników na podstawie art. 6k ust. 2a pkt 5 w przypadku metody, o której mowa w art. 6j ust. 3-1,3 % przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za pojemniki lub worki o pojemności 120 l przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości; za pojemniki lub worki o mniejszej lub większej pojemności stawki opłat ustala się w wysokości proporcjonalnej do ich pojemności, tj. pojemnik 120l – 26,81 zł, 240 l – 53,62 zł, 1100 l – 245,76 zł, 2500 l – 558,54 zł. Natomiast uchwalając już konkretnie stawki opłaty za pojemniki nie kierowano się tą proporcją. Takich samych obliczeń, czyli nieproporcjonalnych dokonano w przypadku, gdy właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny.”

Różnice pomiędzy stawkami ustalonymi uchwałą nr XXXI/253/22 z dnia 18 maja 2022 r., a stawkami opłaty za pojemniki, które winny być ustalone w sposób proporcjonalny do ich pojemności (stawka wyjściowa przyjęta na sesji w dniu 18 maja 2022 r. dla pojemnika o pojemności 120 litrów wyniosła 24,00 zł) przedstawiono w poniższym zestawieniu:

Pojemniki o pojemności (wg § 2 ust. 1)	Uchwała nr XXXI/253/22 z dnia 18 maja 2022 r.	Stawki opłat za pojemniki jakie winny być wyliczone proporcjonalnie do ich pojemności w stosunku do stawki uchwalonej na sesji w dniu 18 maja 2022 r. dla pojemnika o pojemności 120 litrów w wysokości 24,00 zł
	stawka (w zł)	
120 litrów	24,00	24,00
240 litrów	49,00	48,00
1100 litrów	228,00	220,00
2,5 m ³	550,00	500,00

Zdaniem Kolegium, Rada Gminy Kamiennik w § 1 pkt 3 uchwały będącej przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego ustaliła stawki opłat w nieprawidłowych wysokościach, co w sposób istotny narusza art. 6k ust. 2a pkt 5) ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W ocenie Kolegium, w konsekwencji powyższego, również stawki opłaty podwyższonej w wysokości 98,00 zł od pojemnika o pojemności 240 l, 456,00 zł od pojemnika o pojemności 1100 l, 1 100,00 zł od pojemnika o pojemności 2,5 m³ ustalone w § 1 pkt 3 uchwały nr XXXI/253/22 w części zmieniającej § 2 ust. 2 pkt 2), 3), 4) uchwały nr XXIX/150/13 z dnia 23 maja 2013 r. zostały ustalone z naruszeniem art. 6k ust. 3 w związku z art. 6k ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2a pkt 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Kolegium wskazuje, iż zgodnie z dyspozycją art. 6k ust. 3 cyt. ustawy rada gminy określa stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny w wysokości nie niższej niż dwukrotna wysokość i nie wyższej niż czterokrotna wysokość stawki ustalonej przez radę gminy odpowiednio na podstawie ust. 1 albo w art. 6j ust. 3b. W myśl art. 6k ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy rada gminy w drodze uchwały ustala stawkę opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości. Z kolei w art. 6k ust. 2a pkt 5 cyt. ustawy zapisano, że Rada gminy ustala stawki opłat w wysokości nie wyższej niż maksymalne stawki opłat, które za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób selektywny wynoszą za miesiąc w przypadku metody, o której mowa w art. 6j ust. 3 - 1,3% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za pojemniki lub worki o pojemności 120 l przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości; za pojemniki lub worki o mniejszej lub większej pojemności stawki opłat ustala się w wysokości proporcjonalnej do ich pojemności.

W tym stanie Kolegium uznało, że wskazane zapisy uchwały nr XXXI/253/22 Rady Gminy Kamiennik z dnia 18 maja 2022 r. w sposób istotny naruszają art. 6k ust. 1 pkt 2), ust. 2a pkt 5), ust. 3 w związku z art. 6j ust. 3 cyt. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Z uwagi na kompleksowe uregulowania zawarte w § 1 pkt 3 uchwały nr XXXI/253/22 Rady Gminy Kamiennik z dnia 18 maja 2022 r. wadliwość w zakresie stawek opłaty za pojemnik na odpady komunalne, od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne oraz w zakresie stawek opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku, gdy właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny implikują konieczność rozstrzygnięcia jak w sentencji.

W zakresie dotyczącym określenia w § 3 terminu wejścia w życie rozpatrywanej uchwały Kolegium wskazuje, iż zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Akty prawa miejscowego, jak stanowi art. 41 ust. 1 cyt. ustawy, ustanawia rada gminy w formie uchwały. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 2 cyt. ustawy przepisy gminne wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym o ile nie przewidują wyraźnie terminu późniejszego. Wyjątek od powyższej zasady formułuje ust. 2 powołanego art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, który dopuszcza możliwość odmiennego sposobu wejścia w życie aktu prawa miejscowego, tj. z dniem ogłoszenia - jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie.

W odniesieniu do brzmienia § 3 uchwały określającego, iż „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego i wchodzi w życie 14 dni od ogłoszenia” Kolegium wskazuje, iż uchwalony przez Radę Gminy termin wejścia w życie przedmiotowej uchwały jest niezgodny z art. 4 ust. 1 powyżej powołanej ustawy. Powyższe, wobec braku przesłanek uzasadniających możliwość zastosowania w ustalonym stanie dyspozycji art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, implikuje wskazaniem naruszenia przepisów o treści jak w sentencji.

Zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa, izba nie stwierdza nieważności uchwały, lecz ogranicza się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa.

W tym stanie faktycznym i prawnym należało orzec jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu przysługuje na zasadzie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Grzegorz Czarnocki