



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 3 stycznia 2020 r.

Poz. 105

Uchwała Nr 294/g120/P/19

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku
z dnia 19 grudnia 2019 r.

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 506 z późn. zm.), art. 6j ust. 1 pkt 2, ust. 3e, art. 6m ust 1 i 2, art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2010), art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) oraz § 44 ust. 1 i § 45 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XIV/132/2019 Rady Miejskiej w Łebie z dnia 6 grudnia 2019 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości

orzeka nieważność:

1. § 1 ust. 2 pkt 3 i 5 badanej uchwały,

2. § 2 ust. 1 badanej uchwały,

3. § 6 badanej uchwały w zakresie słów: "po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego z mocą obowiązującą",

4. załącznika nr 1 do badanej uchwały w części:

- wstępnej określającej terminy składania deklaracji w zakresie słów: "1) do 31 stycznia każdego roku,"

- D2 "OBLICZENIE OPŁATY ZA ODBIÓR I ZAGOSPODAROWANIE ODPADÓW KOMUNALNYCH", poz. nr 1 pod tabelą w zakresie słów: "lub w przypadku braku opomiarowania średnie miesięczne zużycie wody zgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 7.06.2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków".

UZASADNIENIE

W dniu 6 grudnia 2019 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XIV/132/2019 Rady Miejskiej w Łebie z dnia 6 grudnia 2019 r. w sprawie wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości, zaś w dniu 19 grudnia 2019 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

W badanej uchwale Rada Miejska w Łebie ustaliła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz nieruchomości mieszanych - w części zamieszkałych i części niezamieszkałych, stanowiący załącznik nr 1 do badanej uchwały.

Badając powyższą uchwałę Kolegium tut. Izby ustaliło, że w § 1 ust. 2 treści uchwały Rada Miejska w Łebie postanowiła określić wykaz dokumentów potwierdzających dane zawarte w deklaracji wykazując w pkt 3, że: *"w odniesieniu do właścicieli nieruchomości niepodłączonych do sieci wodociągowej oświadczenie o niepodłączeniu nieruchomości do sieci wodociągowej oraz informacja o liczbie osób zamieszkałych w nieruchomości w trakcie okresu, za który podano zużycie wody"*. Dodatkowo w § 1 ust. 2 pkt 5 postanowiono, że: *"w przypadku braku opomiarowania (wodomierza) należy przyjąć metodę opisaną w art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1437 ze zm.)"*.

Zdaniem Kolegium tut. Izby ww. zapisy naruszają postanowienia art. 6j ust. 3e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym w przypadku wyboru przez radę gminy metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6j ust. 1 pkt 2 ww. ustawy (tj. od ilości zużytej wody z danej nieruchomości), rada gminy w uchwale, o której mowa w art. 6k ust. 1 tej ustawy, określa zasady ustalania ilości zużytej wody na potrzeby określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W ocenie Kolegium tut. Izby jakkolwiek ww. norma prawna upoważnia Radę Miejską w Łebie do określenia zasad ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, to jednak wskazuje, że upoważnienie to należy wykonać w należyty sposób, tj. poprzez podanie konkretnych warunków ustalania ilości zużytej wody. W tym kontekście nie będzie zatem prawidłowe odesłanie do podanego w § 1 ust. 2 pkt 5 badanej uchwały - art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 1437), bowiem z treści tej normy wynika, że minister właściwy do spraw gospodarki wodnej określi, w drodze rozporządzenia, przeciętne normy zużycia wody dla poszczególnych odbiorców usług, które stanowią podstawę ustalania ilości pobranej wody w razie braku wodomierza, biorąc pod uwagę specyfikę poszczególnych odbiorców usług oraz wskaźniki średniego zużycia wody określone w szczególności dla gospodarstw domowych, usług oraz innej działalności w miastach i na wsiach. Z kolei, w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2002 r. w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody (Dz. U. nr 8, poz. 70), m.in. zawarto zapisy dotyczące przeciętnego zużycia wody w określonych przedziałach. Z powyższych względów, w ocenie Kolegium tut. Izby, odesłanie ogólne do stosowania metod opisanych w art. 27 ust. 3 ww. ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków jest zapisem nieprecyzyjnym, wskutek czego Rada Miejska w Łebie w sposób niewłaściwy zrealizowała upoważnienie ustawowe wynikające z ww. art. 6j ust. 3e w zw. z ust. 1 pkt 2 oraz w zw. z art. 6k ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Dodatkowo bezprzedmiotowy staje się zapis § 1 ust. 2 pkt 3 treści badanej uchwały, odnoszący się do informacji o liczbie osób zamieszkałych w nieruchomości, niepodłączonej do sieci wodociągowej w trakcie okresu, za który podano zużycie wody. W związku z wyborem przez Radę Miejską w Łebie metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6j ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. od ilości zużytej wody z danej nieruchomości), brak jest zasadności żądania od właścicieli nieruchomości informacji o liczbie osób zamieszkujących daną nieruchomość. Informacje takie nie są potrzebne do ustalenia ilości zużytej wody w danej nieruchomości. W konsekwencji, w ocenie Kolegium tut. Izby, doszło do naruszenia ww. art. 6j ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, bowiem postawiony wymóg jest nieadekwatny do wybranej metody ustalenia opłaty w ww. zakresie przedmiotowym.

Badając powyższą uchwałę Kolegium tut. Izby ustaliło ponadto, że w § 2 ust. 1 badanej uchwały Rada Miejska w Łebie postanowiła, że właściciele nieruchomości zobowiązani są złożyć w siedzibie Urzędu Miejskiego w Łebie deklaracje, w terminie „do 31 stycznia każdego roku w przypadku nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy”.

Dodatkowo w załączniku nr 1 do badanej uchwały, określającym wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w części wstępnej określającej termin składania deklaracji, w pkt 1 postanowiono, że deklarację należy złożyć „do 31 stycznia każdego roku”.

Powyższe regulacje - w ocenie Kolegium tut. Izby - nie znajdują podstaw w obowiązujących przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przesłanki i terminy złożenia deklaracji, czy też nowej deklaracji regulują odpowiednio przepisy art. 6m ust. 1 i ust. 2 powołanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z art. 6m ust. 1 tej ustawy: „Właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta deklarację o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w terminie 14 dni od dnia zamieszkania na danej nieruchomości pierwszego mieszkańca lub powstania na danej nieruchomości odpadów komunalnych.”, zaś w myśl art. 6m ust. 2 zdanie pierwsze tej ustawy: „W przypadku zmiany danych będących podstawą ustalenia wysokości należnej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi lub określonej w deklaracji ilości odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości, właściciel nieruchomości jest obowiązany złożyć nową deklarację w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiła zmiana.”.

Zdaniem Kolegium tut. Izby powyższe przepisy nie dają organowi stanowiącemu delegacji do ustalenia w drodze uchwały innych terminów i przesłanek złożenia deklaracji. Delegacja do zawarcia w uchwale takiego postanowienia nie wynika też z przepisu art. 6n ust. 1 pkt 1 cytowanej ustawy, stanowiącego podstawę prawną ocenianej uchwały. Zgodnie z jego postanowieniami uchwała, określająca wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, powinna zawierać „informację” o terminach składania deklaracji (wynikających z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach), a nie ustalać te terminy.

Ponadto, w załączniku nr 1 do badanej uchwały, w części D2 "OBLICZENIE OPŁATY ZA ODBIÓR I ZAGOSPODAROWANIE ODPADÓW KOMUNALNYCH", w znajdującej się pod tabelą poz. 1, zdanie pierwsze - Rada Miejska zawarła zapis: "***1- należy wpisać rzeczywistą ilość wody za dany miesiąc, wynikającą z faktur lub dokumentu (zaświadczenia) potwierdzającego ilość zużytej wody za rok poprzedni, od operatora sieci wodociągowej lub w przypadku braku opomiarowania***

średnie miesięczne zużycie wody zgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy z dnia 7.06.2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków".

Zdaniem Kolegium tut. Izby zapis o treści odnoszącej się do średniego miesięcznego zużycia wody zgodnie z art. 27 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w istotny sposób narusza postanowienia art. 6j ust. 3e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W przypadku bowiem wyboru przez Radę Miejską w Łebie metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6j ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tj. od ilości zużytej wody z danej nieruchomości), Rada Miejska winna określić zasady ustalania ilości zużytej wody na potrzeby ustalania wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w sposób należyty, tj. poprzez podanie konkretnych warunków ustalania ilości zużytej wody.

Ponadto w § 6 badanej uchwały Rada Miejska w Łebie postanowiła, że: „*Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2020 r.*”.

W ocenie Kolegium tut. Izby powyższy zapis § 6 badanej uchwały w sposób istotny narusza postanowienia art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Akty prawa miejscowego stanowione przez organ samorządu, a takimi aktami są m.in. uchwały mające charakter prawa miejscowego, podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z wyjątkiem przepisów porządkowych, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

Na kategorię charakteru przepisu art. 4 ust. 1 przywołanej ustawy, stanowiącego powszechnie obowiązującą normę, zwraca też uwagę Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 14 czerwca 2011 r. sygn. akt II GSK 632/10. Sąd stwierdził w nim, że przepis ten ma zastosowanie zarówno w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień dotyczących wejścia w życie aktu normatywnego, jak też wówczas, gdy wskazuje on termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy. W uzasadnieniu ww. wyroku Naczelny Sąd Administracyjny przypomniał, iż obowiązek wprowadzenia *vacatio legis* do aktów normatywnych wynika z zasady bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzą się z zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483 z późn. zm.).

Z cytowanych wyżej przepisów ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych wynika, że warunkiem wejścia w życie uchwały, stanowiącej akt prawa miejscowego, jest jej ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zdaniem Kolegium Izby badana uchwała narusza również postanowienia § 44 ust. 1 i § 45 ust. 1 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” z uwagi na to, że § 6 uchwały zawiera dwie wykluczające się normy prawne.

Zgodnie z treścią § 44 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” uchwały wchodzi w życie w całości w jednym terminie, a § 45 ust. 1 załącznika do niniejszego rozporządzenia określa brzmienie przepisów o wejściu w życie uchwały. Postanowienia te, zgodnie z § 143 załącznika do ww. rozporządzenia, mają zastosowanie do projektów aktów prawa miejscowego (uchwał jednostek samorządu terytorialnego).

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzeczeniu z dnia 24 października 1995 r. sygn. akt K 14/95 (publikacja: OTK 1995, nr 2, poz. 12) orzekł, że wejście w życie może być rozumiane jedynie jako nadanie mocy obowiązującej określonej aktowi (przepisowi) normatywnemu, a przy dwu wykluczających się normach prawnych należy dać prymat normie, która jest zgodna z zasadami państwa prawnego.

Z powyższego wynika, że uchwała nie może wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie - uzyskanie mocy obowiązującej oznacza wejście w życie uchwały.

Mając powyższe na uwadze Kolegium tut. Izby postanowiło jak w sentencji.

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Przewodnicząca Kolegium

Luiza Budner - Iwanicka

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Gdańsku