



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 3 stycznia 2020 r.

Poz. 109

Uchwała Nr 299/g117/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. 3, ust. 3b, art. 6k ust. 1 pkt 2, ust. 2a pkt 5, ust. 4a 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/138/19 Rady Miejskiej w Krynicy Morskiej z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik

orzeka nieważność badanej uchwały.

UZASADNIENIE

W dniu 29 listopada 2019 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XIV/138/19 Rady Miejskiej w Krynicy Morskiej z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik, zaś w dniu 19 grudnia 2019 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadami o charakterze istotnego naruszenia bowiem zawiera postanowienia niezgodne z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawą o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych oraz z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie "Zasad techniki prawodawczej".

W § 1 ust. 2 badanej uchwały Rada Miejska postanowiła, że: *"2. Metodą ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomościach zabudowanych domkami letniskowymi lub innymi nieruchomościami wykorzystywanymi na cele rekreacyjno-wypoczynkowe wykorzystywanych jedynie przez część roku, jest opłata ryczałtowa."*

Ponadto w § 4 badanej uchwały Rada Miejska postanowiła, że: *"Ryczałtowa stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które są zbierane i odbierane w sposób selektywny, od domku letniskowego lub od innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe wynosi 169 zł za rok."*

W ocenie Kolegium tut. Izby zapisy zawarte w § 1 ust. 2 oraz § 4 badanej uchwały są niezgodne z upoważnieniem ustawowym wynikającym z art. 6j ust. 3b ww. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przepis ten bowiem stanowi, że w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie wyższą niż 10% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem - za rok od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

W pierwszej kolejności na uwagę zasługuje fakt, że ustawodawca przewidział obowiązek wniesienia opłaty wyłącznie - **od nieruchomości**, na której znajduje się domek letniskowy, lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na ww. cel, a nie od - **domku letniskowego**. Oznacza to, że ww. zapis badanej uchwały w sposób nieuprawniony zmodyfikował postanowienie ustawy w zakresie przedmiotu podlegającego opłacie.

Ponadto ww. zapis § 1 ust. 2 badanej uchwały jest wadliwy również z tej przyczyny, że wprowadza opłatę od nieruchomości, które wykorzystywane są jedynie przez część roku. Tymczasem ustawodawca w ww. przepisie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie odnosi się do okresu wykorzystywania nieruchomości jako elementu przedmiotowego ww. opłaty. Stanowi jedynie o tym, że opłata jest wnoszona w skali roku od nieruchomości, przy czym pomija aspekt wykorzystywania nieruchomości czy to przez cały, czy przez część roku. Wskutek zastosowania takiej modyfikacji przedmiotu opłaty względem ww. zapisu ustawowego, w ocenie Kolegium tut. Izby, doszło do istotnego naruszenia ww. regulacji art. 6j ust. 3b ww. ustawy. Rada gminy nie ma prawnych możliwości modyfikowania przedmiotu ww. opłaty, bowiem w tym względzie przepisy ww. ustawy mają status *ius cogens*, czyli przepisów bezwzględnie obowiązujących.

Ponadto w przedmiotowej uchwale w §2 ust. 2 Rada Miejska w Krynicy Morskiej postanowiła, że: *"Stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które są zbierane i odbierane w sposób selektywny w przypadku posiadania kompostownika przydomowego (dotyczy nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi) wynosi 4,40 zł za 1m³ zużytej wody."*

W zakresie § 2 ust. 2 badanej uchwały naruszony został art. 6k ust. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Rada Miejska ustaliła bowiem, że stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które są zbierane i odbierane w sposób selektywny - w przypadku posiadania kompostownika przydomowego (dotyczy nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi) wynosi 4,40 zł za 1m³ zużytej wody, podczas gdy z ww. przepisu art. 6k ust. 4a przywołanej ustawy wynika, że: „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.”.

Analizując ww. zapisy badanej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku stwierdziło, że Rada Miejska w Krynicy Morskiej nie dokonała, w sposób jednoznaczny, zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, lecz ustaliła odrębną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które są zbierane i odbierane w sposób selektywny w przypadku posiadania kompostownika przydomowego.

Kolegium tutejszej Izby uznało, że Rada Miejska nieprecyzyjnie ustaliła wielkość przysługującego zwolnienia w opłacie, czym w sposób nieistotny naruszyła przepis art. 6k ust. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W § 3 badanej uchwały Rada Miejska postanowiła, że: *"Stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zbieranymi w sposób selektywny, za jednorazowy odbiór, dotyczy nieruchomości nie zamieszkałych oraz mieszanych (w części nieruchomości mieszanych, gdzie prowadzona jest działalność gospodarcza inna niż usługi hotelarskie oraz usługi pilotów wycieczek i przewodników turystycznych) gdy odpady są zbierane w sposób selektywny wynosi:*

<i>Wielkość worka/ pojemnika wyrażona w litrach</i>	<i>Stawka opłaty za odbiór odpadów, jeśli są zbierane w sposób selektywny zł/za każdy worek/pojemnik</i>
<i>120</i>	<i>17,00</i>

W ocenie Kolegium tut. Izby zapisy zawarte w § 3 badanej uchwały są niezgodne z upoważnieniem ustawowym wynikającym z art. 6j ust. 3 w zw. z art. 6k ust. 1 pkt 2 i ust. 2a pkt 5 ww. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Z pierwszej regulacji wynika, że w przypadku nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości, oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Z kolei, zgodnie z art. 6k ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, rada gminy, w drodze uchwały ustali stawkę opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości. Natomiast zgodnie z ust. 2a pkt 5 art. 6k ww. 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 ww. ustawy - 3,2% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za pojemnik o pojemności 1100 litrów lub 1% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za worek o pojemności 120 litrów, 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 ww. regulacji jednoznacznie więc wynika, że rada gminy winna obligatoryjnie w uchwale ustalić zarówno stawkę opłaty za pojemnik, jak i za worek - o określonej pojemności. Tymczasem, w ww. § 3 badanej uchwały ustalono wspólne stawki opłaty za worek i pojemnik, co wynika z kolumny pierwszej ww. tabeli. W konsekwencji Rada Miejska w sposób wadliwy zrealizowała upoważnienie ustawowe wynikające z ww. regulacji art. 6j ust. 3 w zw. z art. 6k ust. 1 pkt 2 ww.

ustawy. W ocenie Kolegium tut. Izby Rada Miejska winna odrębnie określić stawki za pojemnik i za worek (w zależności od ich pojemności) lub przyjąć wspólną stawkę opłaty za worek i pojemnik, w wysokości mieszczącej się w granicach stawek ustawowych.

W konsekwencji powyższego zaniechania legislacyjnego doszło również do naruszenia regulacji art. 6k ust. 2a pkt 5 ww. ustawy, który przewiduje maksymalne stawki opłat za pojemnik. Ustawodawca postanowił także bowiem, że maksymalna stawka w tym przypadku wynosi - za pojemnik o pojemności 1100 litrów wartość 3,2% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę, czyli stanowi kwotę 54,18 zł. Maksymalna stawka za worek o pojemności 1100 litrów stanowi wartość 1% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę za worek o pojemności 120 litrów, czyli stanowi kwotę 16,93 zł. Kwota ta jest jednak ustalana w wysokości proporcjonalnej do pojemności pojemnika lub worka. Przy tym założeniu dane kwotowe podane w § 3 w wierszu drugim tabeli, dotyczące opłat za worek/pojemnik o pojemności 120 litrów, zostały ustalone w wysokościach wyższych, zarówno dla worka jak i pojemnika, niż jestto prawnie dopuszczalne.

Z analizy dokonanej przez Kolegium tut. Izby wynika bowiem, że maksymalna stawka opłaty, w uwarunkowaniach określonych w ww. tabeli, dla pojemnika o pojemności 120 litrów może stanowić kwotę 5,91 zł. Wynika to z następujących obliczeń przyjmowanych dla pojemnika o pojemności 120 litrów: $120 \text{ litrów} / 1100 \text{ litrów} = 0,1090 \times 54,18 \text{ zł}$, co daje finalnie kwotę 5,91 zł. Maksymalna stawka opłaty dla worka o pojemności 120 litrów może stanowić kwotę 16,93 zł. Wynika to z następujących obliczeń przyjmowanych dla worka o pojemności 120 litrów: $1\% \times 1693 = 16,93 \text{ zł}$. Zatem Rada Miejska w sposób istotny naruszyła dyspozycję ww. regulacji prawnej art. 6k ust. 2a pkt 5 ww. ustawy, bowiem ustalone w wierszu drugim tabeli kwoty dotyczące worka i pojemnika o pojemności 120 litrów są wyższe, aniżeli to wynika z tych norm prawnych.

Ponadto w § 5 Rada Miejska postanowiła, że: *"W przypadku niedopełnienia obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, określa się stawkę opłaty podwyższonej w wysokości czterokrotności stawki jak za odpady selektywnie zebrane."*

Zgodnie z art. 6k ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, rada gminy, określając stawki podwyższonej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, powinna je określić 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 ww. ustawy.

Zatem ustalenie podwyższonej stawki, jako czterokrotności stawki jak za odpady selektywnie zebrane, nie stanowi określenia stawki podwyższonej w rozumieniu ww. ustawy.

W § 8 badanej uchwały Rada Miejska w Krynicy Morskiej postanowiła, że: *„Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Pomorskiego z mocą obowiązującą od 01 stycznia 2020 r.”*

W ocenie Kolegium tut. Izby powyższy zapis § 8 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 § 8 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 określonemu 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