



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 23 grudnia 2020 r.

Poz. 5874

UCHWAŁA NR XXX.202.K.2020 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W SZCZECINIE

z dnia 9 grudnia 2020 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności części uchwały Nr XXVI.294.2020 Rady Gminy Darłowo z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie uchwala, co następuje:

§ 1. Stwierdza się nieważność uchwały Nr XXVI.294.2020 Rady Gminy Darłowo z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty w zakresie § 8 ust. 5

§ 2. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XXVI.294.2020 Rady Gminy Darłowo z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie w dniu 20 listopada 2020 r.

Kolegium wstępnie zbadało wymienioną uchwałę na posiedzeniu w dniu 27 listopada 2020 r., uznając iż należy ona do właściwości rzeczowej Izby, gdyż normuje materię określoną w art. 11 ust. 1 pkt 5 cyt. ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych (tj. dotyczy podatków i opłat lokalnych, do których mają zastosowanie przepisy ustawy Ordynacja podatkowa). Wymieniona uchwała budziła zastrzeżenia co do zgodności z art. 6k ust. 2a pkt 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U z 2020 r. poz. 1439, ze zm.), ze względu na przepis § 8 ust. 5 uchwały, w którym Rada dopuściła możliwość pobierania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pojemniki i worki, których pojemność oraz stawki nie zostały jednoznacznie określone w uchwale.

W związku z powyższym wszczęte zostało postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w części lub całości, o czym jednostka została powiadomiona ze wskazaniem terminu rozstrzygnięcia sprawy.

Kolegium ostatecznie zbadało uchwałę na posiedzeniu w dniu 9 grudnia 2020 r. W posiedzeniu Kolegium nie uczestniczył przedstawiciel jednostki, jednostka nie skorzystała również z prawa złożenia wyjaśnień.

Kolegium zważyło, co następuje.

Uchwała Nr XXVI.294.2020 Rady Gminy Darłowo z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty w zakresie objętym sentencją niniejszej uchwały w sposób istotny narusza przepis art. 6k ust. 2a pkt 5 w zw. z art. 6k

ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, co zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, implikuje stwierdzenie nieważności tej uchwały we wskazanej części.

Wymieniona uchwała podjęta została 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) oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 2, ust. 2a pkt 5, ust. 3, ust. 4a w zw. z art. 6j ust. 1 pkt 2, ust. 3, ust. 3a, ust. 3b, ust. 3e i ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2020 r., poz. 1439, ze zm.). Jej przedmiot określony został w tytule uchwały. W zakwestionowanym § 8 ust. 5 tej uchwały Rada postanowiła, że stawki za pojemniki o pojemnościach innych niż określone w ust. 1 (tj. 120, 240, 360 i 1100 litrów) i za worki o pojemności innej niż 120 litrów „ustala się w wysokości proporcjonalnej do ich pojemności”.

Na wstępie Kolegium wskazuje, że zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach prawa. Przepis ten oznacza, że podstawą aktu normatywnego o zewnętrznym działaniu musi być wyraźne upoważnienie ustawowe zawarte w ustawie szczególnej, które następnie w sposób ściśle powiązany z jego normatywną treścią powinno zostać w praktyce zrealizowane. We wskazanym w podstawie prawnej art. 6k ust. 2a pkt 5 cyt. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustawodawca postanowił, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest zobowiązany do uchwalenia dwóch stawek opłaty (tj. za pojemnik i za worek o pojemnościach wynoszących odpowiednio 1100 i 120 litrów). Jednocześnie wprowadził w tym zakresie mechanizm obliczania stawek maksymalnych, których organ stanowiący w gminie nie może przekroczyć a także zasadę, zgodnie z którą za inne pojemności (mniejsze lub większe) „stawki opłat ustala się w wysokości proporcjonalnej do ich pojemności”. Nie przewidział on sytuacji, w której opłata będzie naliczana przy zastosowaniu stawek wprost nieokreślonych w treści podjętej uchwały. Z tak wyrażonego upoważnienia skorzystał organ stanowiący w gminie poprzez ustalenie dodatkowych stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pojemniki o pojemnościach 240 i 360 litrów, dopuszczając jednocześnie w zakwestionowanym § 8 ust. 5 możliwość pobierania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi przy zastosowaniu stawek opłaty, które wprost nie zostały kwotowo określone w treści przedmiotowej uchwały, co z kolei może prowadzić do powstania po stronie podmiotów zobowiązanych do składania deklaracji błędnego domniemania co do posiadania kompetencji w przedmiotowym zakresie. Wskazać należy, że mocą delegacji ustawowej zawartej w art. 6k ust. 1 pkt 2 ustawy to rada gminy została upoważniona do określenia w drodze uchwały stawki opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności co oznacza, iż wymieniony przepis nakazuje wskazanemu w nim organowi ustalenie stawki opłaty. Postanowienie § 8 ust. 5 uchwały nie stanowi w ocenie Kolegium wypełnienia przez Radę Gminy Darłowo obowiązku wynikającego z cyt. przepisu ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Kolegium wskazuje, że realizując swoje kompetencje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi uwzględniać treść normy ustawowej a odstępianie od tej zasady z reguły stanowi naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym – wynika z niego zakaz domniemania kompetencji. Normy upoważniające organy stanowiące w gminach do podejmowania aktów prawa miejscowego powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych jak też wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała podjęta przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi realizować zasadę legalizmu określoną w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

Kolegium wskazuje również, że przepis ustawy upoważniający 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. Dlatego organ stanowiący wykonując kompetencję prawodawczą zawartą w upoważnieniu ustawowym jest obowiązany działać ściśle w granicach tego upoważnienia. Nie jest upoważniony ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego.

Tym samym Rada Gminy Darłowo jako ustawowo umocowany organ posiada wyłączną kompetencję do ustalania wysokości stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i tylko takie stawki określone kwotowo wprost w treści uchwały (przy ich powiązaniu z pojemnością pojemnika lub worka) znajdują zastosowanie w deklaracjach składanych przez poszczególnych właścicieli nieruchomości.

Poza wskazanym wyżej naruszeniem przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach kwestionowany zapis § 8 ust. 5 podjęty został z naruszeniem konstytucyjnej zasady określoności regulacji

prawnych wywodzonej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz § 6 w zw. z § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 283), zgodnie z którym przepisy aktu prawa miejscowego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. W związku z tym postanowienia uchwały powinny być spójne, precyzyjne i czytelne, aby nie budziły wątpliwości interpretacyjnych, a regulacje w niej zawarte powinny w sposób pełny i kompleksowy wyczerpywać delegacje nałożone przez ustawodawcę.

W tym stanie rzeczy Kolegium RIO w Szczecinie orzekło jak w sentencji.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium Regionalnej Izby
Obrachunkowej w Szczecinie

Bogusław Staszewski