



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 2 września 2022 r.

Poz. 9036

UCHWAŁA NR 16.272.2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 5 lipca 2022 r.

w sprawie orzeczenia nieważności uchwały Nr LII/339/2022 Rady Miejskiej w Skaryszewie z dnia 13 czerwca 2022 r., cyt. „w sprawie ustalenia stawki opłaty za worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy”

Na podstawie art. 91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 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 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie, uchwała co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności uchwały Nr LII/339/2022 Rady Miejskiej w Skaryszewie z dnia 13 czerwca 2022 r., cyt. „w sprawie ustalenia stawki opłaty za worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy”, z powodu istotnego naruszenia art. 6k ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 1297) oraz 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 z późn. zm.).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Gminie Skaryszew 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 15 czerwca 2022 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie wpłynęła uchwała Nr LII/339/2022 Rady Miejskiej w Skaryszewie z dnia 13 czerwca 2022 r., cyt. „w sprawie ustalenia stawki opłaty za worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy”.

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 Miejska w Skaryszewie postanowiła cyt. „Ustala się, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne stanowi iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników lub worków o określonej pojemności, liczby ich opróżnień lub odbiorów wynikających z częstotliwości odbioru odpadów komunalnych, określonych na podstawie harmonogramu odbioru odpadów komunalnych oraz stawki określonej w § 2, a w przypadku gdy właściciel nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, stawki opłaty podwyższonej ustalonej w § 3”.

Kolegium Izby wskazuje, iż zgodnie z dyspozycją art. 6k ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy została zobligowana do ustalenia stawki opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów na terenie nieruchomości. Delegacja ustawowa, wynikająca z art. 6k ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ogranicza się jedynie do obowiązku ustalenia stawki opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów na terenie nieruchomości.

Przepis art. 6j ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi, 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. Przez zadeklarowaną liczbę pojemników lub worków rozumie się iloczyn liczby pojemników lub worków przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz liczby ich opróżnień lub odbiorów wynikającej z częstotliwości odbioru odpadów komunalnych określonych na podstawie art. 6r ust. 3 i 3b albo harmonogramu odbioru odpadów komunalnych dla danej nieruchomości.

Zatem zapisy § 1 badanej uchwały, które powtarzają i częściowo modyfikują przepisy art. 6j ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wykraczają poza delegację przepisu art. 6k ust. 1 pkt 2 ustawy.

Kolegium Izby zwraca uwagę, że przedmiotowa uchwała w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, jest aktem prawa miejscowego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, adresowanym do ogółu podmiotów. Zatem jej uregulowania winny być uchwalone zgodnie z zasadami określonymi w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Przepis § 137 załącznika zawiera czytelnie sformułowany zapis, że w uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń. Na mocy § 143 ww. załącznika wskazane zasady znajdują zastosowanie również przy stanowieniu aktów prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych utrwalone jest słuszne stanowisko, iż powtórzenie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja oraz uzupełnienie przez przepisy stanowione przez organy jednostek samorządu terytorialnego jest niezgodne z zasadami legislacji i stanowi wykroczenie poza zakres ustawowego upoważnienia. Uchwała rady gminy nie może regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie.

W § 2 badanej uchwały Rada Miejska w Skaryszewie ustaliła miesięczną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 12 zł za worek o pojemności 120 l, jeżeli odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny, natomiast w § 3 postanowiła, cyt. „Ustala się miesięczną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 55 zł za worek o pojemności 120 l, jeżeli odpady nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny”.

W myśl przepisów art. 6k ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy określi 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 (stawki podstawowej).

W związku z powyższym, w ocenie Kolegium Izby, tak sformułowane postanowienia § 3 badanej uchwały sugerują, że odpady komunalne mogą być zbierane w sposób nieselektywny, a ustalona stawka 55 zł przekracza o 7 zł czterokrotną wysokość stawki podstawowej (12 zł x 4 = 48 zł).

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zmienionym przez art. 1 pkt 6 lit. „a” tiret drugie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1579 z późn. zm.), w brzmieniu obowiązującym od 6 września 2019 r., właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez zbieranie w sposób selektywny powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie oraz sposobem określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprowadziła zatem obowiązek zbierania odpadów w sposób selektywny i odebrała tym samym właścicielom nieruchomości i podmiotom z nimi ustawowo zrównanym prawo decydowania o sposobie gromadzenia odpadów na nieruchomościach w sposób selektywny (segregowany) lub nieselektywny (zmieszany). Obowiązek selektywnego zbierania

odpadów potwierdzają dodatkowo przepisy ww. art. 6k ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami w sytuacji, w której właściciel nieruchomości nie wypełni obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych określi, w drodze decyzji wójt gminy, zgodnie z przepisami art. 6ka ust. 3 ustawy. Tak więc Rada Miejska w Skaryszewie powinna ustalić – obok stawki opłaty (podstawowej) za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób selektywny - stawkę opłaty podwyższonej dla właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, którzy nie wypełniają obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych.

Zdaniem Kolegium Izby, Rada Miejska w Skaryszewie nie dostosowała zapisów § 3 badanej uchwały do regulacji wynikających z art. 6k ust. 3 ustawy.

W § 7 badanej uchwały Rada Miejska w Skaryszewie postanowiła, cyt. „Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2022 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 23 czerwca 2022 r. pod pozycją 6774. W związku z powyższym, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, uchwała ta najwcześniej może wejść w życie w dniu 8 lipca 2022 r. W tej sytuacji regulacja zawarta w § 7 badanej uchwały nadała uchwale moc wsteczną.

Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty normatywne, które zawierają przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Art. 5 ww. ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej”, ale tylko jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. NSA w wyroku z dnia 19 listopada 2010 r. II FSK 1272/09 podkreślił, cyt. „Zakaz retroaktywności stanowi fundament demokratycznego państwa prawnego, a jego podważanie przez organ państwa uznać należy za zachowanie wysoce naganne”. Ponadto wskazał, cyt. „(...) wsteczna moc prawna może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw”. Sąd wykluczył natomiast, cyt.: „(...) możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków”.

W ocenie Kolegium Izby skrócenie minimalnego *vacatio legis*, wynikającego z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, wynoszącego 14 dni, jest w tym przypadku niezgodne z prawem, ponieważ badana uchwała dotyczy nałożenia na właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Skaryszew, obowiązków w postaci ponoszenia opłaty za odpady komunalne.

Badana uchwała jako akt prawa miejscowego, mogła wejść w życie najwcześniej po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym, co potwierdza linia orzecznicza sądów administracyjnych (tak: wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2011 r. II GSK 632/10, wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 lipca 2018 r. III SA/Kr 452/18, postanowienie NSA z dnia 28 stycznia 2020 r. I OZ 1429/19).

Kolegium Izby podziela stanowisko wyrażone w orzeczeniu NSA z dnia 14 czerwca 2011 r. II GSK 632/10, że przepis art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ma zastosowanie zarówno w przypadku, gdy dany akt nie zawiera postanowień w tym zakresie, jak też wówczas, gdy wskazuje termin wejścia w życie w sposób nieprawidłowy. Zapis § 7 badanej uchwały nie spełnia zatem ustawowego wymogu, a nieprawidłowe określenie reguły, wskazującej termin wejścia w życie aktu prawa miejscowego, stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i skutkuje w tej części jego nieważnością.

Dodatkowo, Kolegium Izby zauważa, że w § 1 badanej uchwały Rada Miejska w Skaryszewie wskazuje na pojemniki i worki, natomiast uregulowania zawarte w § 2 i § 3 uchwały odnoszą się tylko do worków. Przytoczone regulacje tworzą wewnętrzną niespójność. Jak wskazał WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 24 kwietnia 2019 r. II SA/Gd 784/18, cyt. „Każdy przepis powinna zatem cechować precyzja i adekwatność wypowiedzi prawodawcy do jego zamiaru. Stanowienie przepisów wieloznacznych i niejasnych narusza konstytucyjną zasadę określoności przepisów prawa wywodzoną z zasady demokratycznego państwa prawnego z art. 2 Konstytucji RP”.

Badając zgodność z prawem przedmiotowej uchwały, Kolegium Izby stwierdza, że uregulowania w niej zawarte powodują, że uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa i zachodzi konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej orzekło, jak w sentencji uchwały.

Przewodnicząca Posiedzenia Kolegium

Bożena Zych