



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, dnia 13 czerwca 2022 r.

Poz. 1719

### UCHWAŁA NR 17/25/2022 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OPOLU

z dnia 8 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 uchwały nr XLI/318/2022 Rady Miejskiej Gorzowa Śląskiego z dnia 11 maja 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXVI/211/2021 z dnia 16 marca 2021 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik** z powodu naruszenia art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461 ze zm.) w związku z art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) oraz 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.).

#### UZASADNIENIE

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w dniu 13 maja 2022 r. doręczono uchwałę nr XLI/318/2022 Rady Miejskiej Gorzowa Śląskiego z dnia 11 maja 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXVI/211/2021 z dnia 16 marca 2021 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik, w której treści przywołując w podstawie prawnej m.in. art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 6j ust. 3, art. 6k ust. 1, 2a, 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zawarto postanowienia o nowelizacji § 4 uchwały nr XXVI/211/2021 z dnia 16 marca 2021 r. ustanawiając nowe stawki opłaty za pojemniki od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne, jak również nowe stawki opłaty podwyższonej w przypadku, gdy właściciel nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny w następujących wysokościach:

„§ 4. Ustala się stawkę opłaty za pojemnik:

1) gdy odpady są zbierane i odbierane selektywnie:

- a) 80 litrowy w wysokości 4,86 zł,
- b) 120 litrowy w wysokości 7,37 zł,
- c) 240 litrowy w wysokości 14,75 zł,
- d) 1100 litrowy w wysokości 67,63 zł;

2) gdy właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny:

- a) 80 litrowy w wysokości 9,72 zł,
- b) 120 litrowy w wysokości 14,72 zł,
- c) 240 litrowy w wysokości 29,50 zł,
- d) 1100 litrowy w wysokości 135,26 zł.”.

W § 3 uchwały zawarto zapis, że „*Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 lipca 2022 r.*”

Wyjaśnienie w sprawie zmian wprowadzonych uchwałą nr XLI/318/2022 r. złożył Burmistrz Gorzowa Śląskiego (pismo nr BO-V.6232.4.2022 z 3 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 11 maja 2022 r. przez Radę Miejską Gorzowa Śląskiego uchwała nr XLI/318/2022 w sprawie zmiany uchwały nr XXVI/211/2021 z dnia 16 marca 2021 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik 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. Obowiązek ogłaszania aktów normatywnych wynika wprost z art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78 poz. 483 ze zm.), zgodnie z którym warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Konstytucja wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Przepis art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym stanowi, iż akty prawa miejscowego ustanawia rada gminy w formie uchwały, zaś zgodnie z art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zgodnie z art. 13 pkt 2 tej ustawy w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się m.in. akty prawa miejscowego stanowione przez organ gminy. Samo ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe, zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Jak wynika z ustalonego stanu, uchwała nr XLI/318/2022 Rady Miejskiej Gorzowa Śląskiego, będąca przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego, została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego w dniu 13 maja 2022 r. pod poz. 1470 jak również przesłana zgodnie z dyspozycją art. 90 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu. Z udostępnionego przez Gminę Gorzów Śląski wyciągu z protokołu nr XLI/2022 sesji Rady Miejskiej Gorzowa Śląskiego z dnia 11 maja 2022 r. oraz projektu uchwały nr XLI/318/2022 wynika, że na sesji za pojemnik 120 litrowy określono stawkę opłaty w wysokości 7,36 zł tymczasem zarówno w § 4 pkt 1 lit. b uchwały opublikowanej w Dzienniku Urzędowym jak i przesłanej do Izby określono stawkę opłaty za pojemnik 120 litrowy w wysokości 7,37 zł, tj. w wysokości niezgodnej ze stawką uchwaloną na sesji w dniu 11 maja 2022 r.

Jednocześnie zauważyć należy, że uchwalona na sesji w dniu 11 maja 2022 r. stawka opłaty za pojemnik 120 litrowy w wysokości 7,36 zł nie przekroczyła 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.

Kolegium Izby w odniesieniu do stwierdzonej rozbieżności pomiędzy stawką opłaty uchwaloną na sesji w dniu 11 maja 2022 r. a stawką opłaty opublikowanej w dzienniku urzędowym dla pojemnika 120 litrowego wskazuje za wyrokiem NSA z 29.08.2006 r. że „(...) treść przekazanego do ogłoszenia aktu prawa miejscowego musi być identyczna z treścią aktu uchwalonego. Jeśli z jakiegokolwiek przyczyny do ogłoszenia przekazano akt prawny inny w treści od uchwalonego, to praktycznie mamy do czynienia z tzw. niebytem uchwały” (II OSK 662/06).

W złożonym pisemnym wyjaśnieniu (pismo nr BO-V.6232.4.2022 z 3 czerwca 2022 r. Burmistrz Gorzowa Śląskiego wskazał, że: „1. różnica pomiędzy stawką w wysokości 7,36 zł za pojemnik 120 litrowy uchwaloną na sesji w dniu 11 maja 2022 r. a stawką za ten pojemnik w wysokości 7,37 zł wynikającą z uchwały nr XLI/318/2022 opublikowanej w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego w dniu 13 maja 2022 r. pod poz. 1470 wynika z omyłki pisarskiej; (...) Na sesji Rady Miejskiej Gorzowa Śląskiego, która odbędzie się w dniu 22 czerwca 2022 r. utraci moc uchwała XLI/318/2022 Rady Miejskiej Gorzowa Śląskiego z dnia 11 maja 2022 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXVI/211/2021 z dnia 16 marca 2021 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty i ustalenia stawki opłaty za pojemnik, zostanie podjęta uchwała z nowymi, prawidłowymi stawkami.”

W wyniku dokonanych ustaleń Kolegium Izby stwierdza, że nie został spełniony warunek wejścia w życie aktu prawa miejscowego zawierającego uchwaloną na sesji w dniu 11 maja 2022 r. stawkę opłaty za pojemnik w wysokości 7,36 zł, bowiem ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego pod poz. 1470 uchwała nr XLI/318/2022 Rady Miejskiej Gorzowa Śląskiego z dnia 11 maja 2022 r. nie zawierała takiej treści, co w sposób istotny narusza art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych w związku z art. 42 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 88 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

Jednocześnie Kolegium w § 4 pkt 1 lit. a, c, d uchwały nr XLI/318/2022 stwierdziło ustalenie stawek za pojemniki o pojemności 80 litrów, 240 litrów, 1100 litrów w sposób nieproporcjonalny do ich pojemności. Składający wyjaśnienia wskazali, że „(...) przy ustalaniu stawki opłat za pojemniki nie zachowano proporcjonalności w przypadku pojemników o pojemności 80 litrów, 240 litrów, 1100 litrów, zgodnie z zasadą prezentowaną w art. 6k ust. 2a pkt 5 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888 z późn. zm.) - 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.”

Różnice pomiędzy stawkami ustalonymi uchwałą nr XLI/318/2022 z dnia 11 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 11 maja 2022 r. dla pojemnika o pojemności 120 litrów wyniosła 7,36 zł) przedstawiono w poniższym zestawieniu:

Pojemniki o pojemności § 4 pkt 1	uchwała nr XLI/318/2022 z dnia 11 maja 2022 r.	Stawki opłat za pojemniki jakie winny być wyliczone proporcjonalnie do ich pojemności w stosunku do stawki uchwalonej na sesji w dniu 11 maja 2022 r. dla pojemnika o pojemności 120 litrów w wysokości <b>7,36 zł</b>
	stawka (w zł)	
80 litrów	4,86	4,91
120 litrów	7,37 (winno być 7,36)	<b>7,36</b>
240 litrów	14,75	14,72
1100 litrów	67,63	67,47

Zdaniem Kolegium, Rada Miejska Gorzowa Śląskiego w § 4 pkt 1 lit. a, c, d 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 również stawka opłaty podwyższonej w wysokości 9,72 zł określona w § 4 pkt 2 lit. a uchwały dla pojemnika o pojemności 80 litrów została ustalona z naruszeniem art. 6k ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, bowiem była niższa niż dwukrotna wysokość stawki jaka winna być wyliczona proporcjonalnie od wielkości stawki za pojemnik 120 litrowy.

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 tym stanie faktycznym i prawnym w ocenie Kolegium wystąpiły przesłanki do unieważnienia uchwały w całości.

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*