



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO

Olsztyn, dnia 26 sierpnia 2016 r.

Poz. 3430

UCHWAŁA NR 0102-375/16 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W OLSZTYNIE

z dnia 5 sierpnia 2016 r.

w sprawie badania zgodności z prawem uchwały Nr V/27/2016 Rady Gminy Markusy z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie zmiany uchwały Nr III/20/2014 z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty i stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie

działając na podstawie art. 18 ust. 1 pkt. 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt. 5 i ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (j. t. Dz. U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j. t. Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

uchwała, co następuje:

§ 1. stwierdza się nieważność § 1 ust. 2 pkt 2, 3, 5, i 6 uchwały Nr V/27/2016 Rady Gminy Markusy z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie zmiany uchwały Nr III/20/2014 z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty i stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności.

§ 2. wskazuje się, że uchwała Nr V/27/2016 Rady Gminy Markusy z dnia 29 czerwca 2016 r. w sprawie zmiany uchwały Nr III/20/2014 z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty i stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności wydana została z naruszeniem prawa poprzez to, że w § 6 przedmiotowej uchwały zawarto różne terminy jej wejścia w życie.

Uzasadnienie

Rada Gminy Markusy na sesji w dniu 29 czerwca 2016 r. podjęła uchwałę Nr V/27/2016 w sprawie zmiany uchwały Nr III/20/2014 z dnia 28 kwietnia 2014 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty i stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności. W dniu 13 lipca 2016 r. przedmiotowa uchwała wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie, w celu zbadania jego postanowień pod względem zgodności z prawem. Pismem z dnia 27 lipca 2016 r. zawiadomiono Gminę Markusy, iż uchwała ta będzie rozpatrywana na posiedzeniu Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie - zwane dalej Kolegium Izby - w dniu 5 sierpnia 2016 r. Zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych w posiedzeniu Kolegium ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana. Przedstawiciel Gminy Markusy nie uczestniczył w posiedzeniu Kolegium Izby. Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych orzekanie o nieważności uchwał i zarządzeń, o których mowa w art. 11 ust. 1 pkt 5 przypisano kolegium regionalnej izby obrachunkowej. W celu umożliwienia sprawowania nadzoru przez regionalne izby obrachunkowe w zakresie spraw finansowych w ustawie o samorządzie gminnym w art. 90 ust. 2 określony został obowiązek przedkładania regionalnym izbom obrachunkowym uchwał rady gminy objętych nadzorem regionalnej izby obrachunkowej w terminie 7 dni od dnia podjęcia uchwały, natomiast w art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym określono, iż uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne. O nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia w trybie określonym w art. 91 powołanej ustawy o samorządzie gminnym. Jako podstawę prawną podjęcia przedmiotowej uchwały Rada Gminy Markusy wskazała między innymi art. 6k ust. 1 pkt 1-2 i ust. 3 oraz art. 6just. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t. j. Dz. U. z 2016 poz. 25). Zgodnie z w/w przepisami rada gminy:- dokonuje wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustala stawkę takiej opłaty; dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy, - ustala stawkę opłaty za pojemnik o określonej pojemności,- określa wyższe stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne nie są w sposób selektywny zbierane i odbierane, nie wyższe jednak niż maksymalne stawki opłat, które wynoszą odpowiednio dwukrotną wysokość maksymalnej stawki opłaty określonej w ust. 2a za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób selektywny,- może zróżnicować stawki opłaty w zależności od powierzchni lokalu mieszkalnego, liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, odbierania odpadów z terenów wiejskich lub miejskich, a także od rodzaju zabudowy. Kolegium Izby na posiedzeniu w dniu 5 sierpnia 2016 r. badając przedmiotową uchwałę stwierdziło, że Rada Gminy Markusy:- w § 1 ust. 1 wybrała metodę ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i postanowiła, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie gminy Markusy powstającymi na nieruchomościach zamieszkałych stanowi iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi,- w § 1 ust. 2 pkt. 1 określiła stawkę tej opłaty, która wynosi w przypadku nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, 13,00 zł, brutto od mieszkańca,- w § 1 ust. 2 pkt. 4 określiła stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy a odpady komunalne zbierane są w sposób selektywny w wysokości 9,00 zł, brutto od mieszkańca. Następnie w § 1 ust. 2 pkt 2, 3, 5 i 6 postanowiono, że stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynosi odpowiednio:- 50 %, stawki określonej w pkt.1 miesięcznie od każdego mieszkańca w przypadku 4-go do 7-go mieszkańca zamieszkującego daną nieruchomość,- 20 % stawki określonej w pkt 1 miesięcznie od każdego mieszkańca w przypadku 8-go i każdego następnego mieszkańca zamieszkującego daną nieruchomość,- 50% stawki określonej w pkt 4 miesięcznie od każdego mieszkańca w przypadku 4-go do 1-go mieszkańca zamieszkującego dana nieruchomość- 20% stawki określonej w pkt 4 miesięcznie od każdego mieszkańca w przypadku 8-go i każdego następnego mieszkańca zamieszkującego daną nieruchomość. W ocenie Kolegium Izby uprawnienia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego w zakresie ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami polegają (również w przypadku jej różnicowania ze względu na liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość) na powiązaniu metody ze stawką – w badanej uchwale musi stanowić iloczyn określonej stawki i liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość. W doktrynie i orzecznictwie Sądów Administracyjnych przyjmuje się, że opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi mają charakter opłat lokalnych, czemu nie stoi na przeszkodzie fakt, że są one regulowane poza ustawą z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t. j. Dz. U. z 2016 r. poz. 716 ze zm.) Takie stanowisko zawarto w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 22 stycznia 2015 r. sygn. akt I SA/GI 1285/14, zob. również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 listopada 2013 r., sygn. akt K 17/12, Dz. U. z 2013 r. poz. 1593, OTK-A 2013, Nr 8, poz. 125, szczególnie

pkt 3.5 uzasadnienia. Odnosząc się do powyższego Kolegium Izby stwierdza, że Rada Gminy Markusy w § 1 ust. 2 pkt 2, 3, 5, i 6 określiła stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w taki sposób, że nie określiła ich kwotowo, tylko tak, że stanowią one określony procent (są niższe) stawki określonej w § 1 ust. 2 pkt 1 i w § 1 ust. 2 pkt 4 w wyniku, czego, zastosowała ulgę w opłatach za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Kolegium Izby stwierdza, że przypadku ulgi podatkowej (dotyczy to również opłat lokalnych) ustawodawca nie rezygnuje z opodatkowania, gdyż jego zamiarem jest tylko i wyłącznie redukcja obciążenia podatkowego lub zmniejszenie rozmiarów płaconego podatku. Ulga podatkowa może polegać albo na korekcie podstawy opodatkowania, albo na zastosowaniu obniżonych stawek podatkowych, albo na korekcie wyliczonego podatku. Wobec powyższego Kolegium Izby stwierdza, że przyjmując taką konstrukcję przedmiotowej uchwały Rada Gminy Markusy w § 1 ust. 2 pkt 2, 3, 5, i 6 zastosowała ulgi w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi, do czego nie posiada w tym przypadku uprawnień. Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że w przedmiotowej uchwale błędnie określono metryki podstaw prawnych jej podjęcia gdyż: - w przypadku ustawy z dnia 8 marca 1991 r. o samorządzie gminnym, powołano tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm., podczas gdy powinno być tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 446, - w przypadku ustawy z dnia 13 września 1996 o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, powołano tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 1399 ze zm., podczas gdy powinno być tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 250. Ponadto Kolegium Izby wskazuje, że w § 6 przedmiotowej uchwały postanowiono między innymi, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego z mocą obowiązującą od pierwszego dnia następnego miesiąca po jej wejściu w życie. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.) ogłaszanie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Stosownie do art. 4 ust. 1 i 2 tej ustawy, akty normatywne zawierające 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. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, 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. Kolegium Izby stwierdza, że § 6 badanej uchwały został zredagowany w sposób wadliwy, gdyż zawiera dwa, wzajemnie wykluczające się terminy wejścia w życie uchwały. Pierwszy termin wskazuje, że uchwała znajdzie zastosowanie do zdarzeń powstałych po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia, podczas gdy drugi termin powoduje, iż uchwała będzie wywoływać skutki prawne od pierwszego dnia następnego miesiąca po jej wejściu w życie. Takie redagowanie przepisów zostało krytycznie ocenione, zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i Sąd Najwyższy. W wyroku z dnia 30 marca 1999 r. (sygn. akt: K 5/98) Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał, że akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej. Sąd Najwyższy, w Uchwale z dnia 24 maja 1996 r. (sygn.. akt: I PZP 12/96, OSNAP 1997, nr 1, poz. 8) stwierdził, że: „...wejście w życie i uzyskanie mocy przez ustawę są (...) zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które „weszły w życie” lub „uzyskały moc”. Ustawa nie może wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie – uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jej wejście „w życie”. Zasady dotyczące ustaw znajdują również zastosowanie do innych aktów normatywnych, w tym także do uchwał i zarządzeń jednostek samorządu terytorialnego. Podsumowując Kolegium Izby stwierdza, że w sferze finansów publicznych zgodnie z konstytucyjną zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, nie stosuje się zasady, „co nie jest przez prawo zabronione, jest dozwolone”, lecz zasadę „dozwolone jest to, co prawo wyraźnie przewiduje”. W każdym, bowiem przypadku, organ samorządowy wydając akt prawny musi mieć upoważnienie ustawowe (art. 94 Konstytucji RP), które nie może być dorozumiane. Stosownie do ukształtowanej linii orzecniczej Naczelnego Sądu Administracyjnego do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy 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 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97). Wobec powyższego postanowiono, jak na wstępie.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Na niniejszą uchwałę przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, w terminie 30 dni od daty jej otrzymania, za pośrednictwem tutejszej Izby.

**Prezes Regionalnej Izby
Obrachunkowej
w Olsztynie**

Iwona Bendorf-Bundorf