



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 4 października 2016 r.

Poz. 5804

UCHWAŁA NR 18/983/2016 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W POZNANIU

z dnia 21 września 2016 r.

Na podstawie 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 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

§ 1 ust. 4 oraz § 3 ust. 3 uchwały Nr XXVII/113/2016 Rady Gminy Łęka Opatowska z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty i ustalenia stawki za pojemnik o określonej pojemności, jako podjętej z istotnym naruszeniem przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r. poz. 250, późn. zm.) przytoczonych w treści niniejszego uzasadnienia.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 7 września 2016 r., Rada Gminy Łęka Opatowska powołując się na przepisy art. 6k ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym dokonała wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustaliła wysokość stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, z późn. zm.), zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Nr XXVII/113/2016 Rady Gminy Łęka Opatowska z dnia 30 sierpnia 2016 r., wyznaczając termin rozpatrzenia sprawy na dzień 21 września 2016 r.

Kolegium Izby rozpatrując sprawę przedmiotowej uchwały na posiedzeniu w dniu 21 września 2016 r. po zapoznaniu się z treścią uchwały ustaliło i zważyło, co następuje.

Przedmiotową uchwałą, Rada Gminy dokonała wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi odwołując się w § 1 ust. 1, do metody określonej w art. 6j ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W § 1 ust. 2 i 3, Rada określiła stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od jednego mieszkańca zamieszkującego nieruchomość, w ust. 2 ustalając wyższą stawkę dla odpadów zbieranych i odbieranych w sposób nieselektywny, natomiast w ust. 3 stawkę niższą dla odpadów zbieranych i odbieranych selektywnie. W ust. 4 tegoż paragrafu, Rada zamieściła postanowienie o treści: „Opłata, o której mowa w ust. 3 nie może być wyższa niż 42,00 zł miesięcznie”.

W dalszych postanowieniach uchwały (§ 2 ust. 1 i 2), Rada Gminy ustaliła wysokość stawek opłaty za pojemniki o określonej pojemności od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, różnicując stawki opłat w zależności od tego, czy odpady zbierane będą selektywnie czy w sposób nieselektywny.

Zgodnie z art. 6k ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach rada gminy, w drodze uchwały:

- 1) dokona wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 oraz ustali stawkę takiej opłaty; dopuszcza się stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy;
- 2) ustali stawkę opłaty za pojemnik o określonej pojemności.

W myśl art. 6j ust. 1 ustawy w przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 1, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn:

- 1) liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość lub
 - 2) ilości zużytej wody z danej nieruchomości lub
 - 3) powierzchni lokalu mieszkalnego
- oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1.

Natomiast w przypadku nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy zgodnie z art. 6j ust. 2, rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego.

Rada gminy stosownie do art. 6j ust. 2a 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.

Ustalając stawki opłat dla nieruchomości zamieszkałych, Rada Gminy nie skorzystała z prawa różnicowania stawek opłat, o których mowa w art. 6j ust. 2a ustawy. Natomiast postanowieniem § 1 ust. 4 zamieściła nieznaną ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach regulację w brzmieniu „Opłata, o której mowa w ust 3 nie może być wyższa niż 42,00 zł miesięcznie”. Odnośnie ustalania wysokości stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustawodawca w art. 6k ust. 2 określił dla rady gminy wytyczne do ich ustalania, biorąc pod uwagę następujące kryteria:

- 1) liczbę mieszkańców zamieszkujących daną gminę;
- 2) ilość wytwarzanych na terenie gminy odpadów komunalnych;
- 3) koszty funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, o których mowa w art. 6r ust. 2-2b i 2d;
- 4) przypadki, w których właściciele nieruchomości wytwarzają odpady nieregularnie, w szczególności to, że na niektórych nieruchomościach odpady komunalne powstają sezonowo.

W przypadku zaś nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, ustawodawca w przepisach art. 6k ust. 2a, ust. 3 ustawy określił również wysokość stawek maksymalnych, za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób selektywny, stanowiąc, że ustalone przez radę gminy stawki nie mogą być wyższe za miesiąc niż:

- 1) w przypadku metody, o której mowa w art. 6j ust. 1 pkt 1 - 2% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem - za mieszkańca;
- 2) w przypadku metody, o której mowa w art. 6j ust. 1 pkt 2 - 0,7% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem - za m³ zużytej wody;
- 3) w przypadku metody, o której mowa w art. 6j ust. 1 pkt 3 - 0,08% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem - za m² powierzchni lokalu mieszkalnego;
- 4) w przypadku metody, o której mowa w art. 6j ust. 2 - 5,6% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem - za gospodarstwo domowe.

Natomiast w przypadku gdy odpady nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny, rada gminy określi wyższe stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, 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 (ust. 3).

Ustalono przedmiotową uchwałą stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości zamieszkałych dla odpadów komunalnych zbieranych i odbieranych selektywnie w wysokości 7 zł i wysokości 14 zł dla odpadów, które są nie zbierane i odbierane w sposób selektywny nie przekraczają stawek maksymalnych określonych w art. 6k ust. 2a pkt 1 i ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach .

Rada Gminy, chcąc ulżyć mieszkańcom w kosztach opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, może także skorzystać z uprawnień wynikających z przepisu art. 6k ust. 4 ustawy. Zgodnie z tym przepisem rada gminy, w drodze uchwały, może zwolnić w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2016 r. poz. 930, z późn. zm.), lub rodziny wielodzietne, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2016 r. poz. 785).

Uwzględniając treść przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy dokonuje wyboru metody opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustala stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi – zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 6k ust. 2, ust. 2a i ust. 3 ustawy, może także na warunkach określonych w art. 6k ust. 4 zwolnić z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w całości lub w części właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Rada gminy natomiast nie ma uprawnień o stanowieniu innych kryteriów w zakresie ustalania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi aniżeli przewidzianych ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Mając zatem na uwadze przytoczone przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, uznać należy, iż postanowienie zamieszczone w § 1 ust. 4 w brzmieniu: „Opłata, o której mowa w ust. 3 nie może być wyższa niż 42,00 zł miesięcznie” jest wadliwe, dlatego należało je wyeliminować z obrotu prawnego.

W postanowieniu § 3 ust. 3 uchwały, Rada Gminy zamieściła postanowienie o treści: „Miesięczna opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi pochodzącymi z nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne stanowić będzie iloczyn ilości pojemników o określonej pojemności oraz stawki określonej w § 2 ust. 1 lub ust. 2 ”.

Postanowieniem tym Rada Gminy określiła w sposób odmienny wyliczenie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości niezamieszkałej, na której powstają odpady komunalne, aniżeli wynika to z przepisu art. 6j ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W myśl art. 6j ust. 3 w przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 2, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników z odpadami komunalnymi powstającymi na danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2.

Kolegium Izby zauważa, iż użyte § 3 ust. 3 uchwały sformułowanie dotyczące „ilości pojemników”, nie jest tożsame z pojęciem zamieszczonym w art. 6j ust. 3 ustawy, gdzie mowa jest o „zadeklarowanej liczbie pojemników”. Tym samym Rada Gminy dokonała częściowej modyfikacji przepisu ustawowego, do czego nie była upoważniona.

Podkreślenia wymaga fakt, że nie jest również właściwe stanowienie w zakresie unormowanym ustawą (chyba że ustawa to przewiduje), a tym bardziej modyfikowanie zapisów ustawowych. Organy władzy publicznej obowiązane są działać w granicach i na podstawie prawa (art. 7 Konstytucji RP).

Przepisy prawa miejscowego, a takim przepisem niewątpliwie jest badana uchwała, winny być stanowione w zakresie przyznanej kompetencji. Oznacza to, że każda norma kompetencyjna musi być tak realizowana, aby nie naruszała innych przepisów ustawy. Wykonując swoje kompetencje prawodawcze zawarte w upoważnieniach ustawowych organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach upoważnień w nich zawartych. Musi to być upoważnienie wyraźne, a nie tylko pośrednio wynikające z przepisów. Realizując kompetencję organ musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie, ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Kolegium podkreśla, że czynności organów mogą być podejmowane dopiero wówczas, gdy nakazują to w określonej sytuacji przepisy prawa, a organ

działający musi wskazać wyraźną podstawę prawną każdego swego działania. Ponadto wskazać należy, że zawarte w nich normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny.

Dodatkowo Kolegium Izby wskazuje na postanowienia § 6 uchwały dotyczące wejścia w życie uchwały w brzmieniu: „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązującą od 1 października 2016 r.”.

Analiza treści postanowienia § 6 uchwały wskazuje, że Rada Gminy ustaliła dwa terminy (daty) wejścia w życie tego aktu: pierwszy, który nakazuje stosować zapisy uchwały od dnia następującego po upływie 14 dni od publikacji w dzienniku urzędowym oraz drugi zgodnie, z którym stosowanie przepisów uchwały winno nastąpić od dnia 1 października 2016 r.

Stosownie do przepisu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296), 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.

Analiza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych, prowadzi do wniosku, że ustawodawca jako regułę uznał, iż akty prawa miejscowego wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia we właściwym dzienniku urzędowym. Termin ten ma charakter terminu minimalnego, a gminny prawodawca ma możliwość ustalenia późniejszego terminu wejścia w życie aktu prawa miejscowego. Nie powinny być jednak ustalane dwa różne terminy wejścia w życie tych samych przepisów uchwały. Stanowisko powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym, w którym ukształtował się pogląd, że pojęcia "wejście w życie" i "moc obowiązująca" nie mają rozbieżnych zakresów. Pojęcia te są tożsame znaczeniowo i służą do oznaczenia punktu na linii czasu, od którego następuje prawne kwalifikowanie stosunków społecznych przez pryzmat uchwalonych przepisów (vide wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 5 marca 2014 r. sygn. I SA/Go 51/14; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 marca 1999 r. sygn. akt K 5/98).

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, w terminie 30 dni od daty doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

Przewodnicząca
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
(-) Grażyna Wróblewska