



Uchwała Nr 72/III/2020

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 23 stycznia 2020

w sprawie uchwały Nr XIII.199.2019 Rady Gminy Ożarówice z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy Ożarówice

Na podstawie art. 11 ust.1 pkt 5 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506) **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr XIII.199.2019 Rady Gminy Ożarówice z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy Ożarówice, **w części** obejmującej § 3 uchwały – z powodu istotnego naruszenia art. 6j ust. 3b w związku z art. 6i ust. 1 pkt 3 i art. 6k ust 4a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019r. poz. 2010 z późn. zm.), poprzez :

1. ograniczenie zakresu ustalonej ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe – wyłącznie do powyższych nieruchomości wykorzystywanych jedynie przez część roku,
2. ustalenie ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od domku letniskowego lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, zamiast od nieruchomości na której znajduje się domek lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno – wypoczynkowe,
3. dokonanie nieuprawnionego zróżnicowania wysokości stawki ryczałtowej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w odniesieniu do nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe – w zależności od tego, czy bioodpady stanowiące odpady komunalne są kompostowane w przydomowym kompostowniku.

§ 2.

Stwierdza się naruszenie prawa w uchwale Nr XIII.199.2019 Rady Gminy Ożarówice z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy Ożarówice, polegające na zawarciu w § 6 uchwały dwóch wzajemnie wykluczających się norm prawnych, dotyczących wejścia w życie uchwały, co narusza art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) oraz § 45 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XIII.199.2019 Rady Gminy Ożarówice z dnia 19 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy Ożarówice, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 27 grudnia 2019 roku.

W dniu 9 stycznia 2020 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło, że przedmiotowa uchwała, zgodnie 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), podlega nadzorowi Izby i uchwałą Nr 26/I/2020 wszczęło w stosunku do niej postępowanie nadzorcze.

Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium stwierdziło w niej istotne naruszenie prawa, określone w § 1 niniejszej uchwały. Powyższe naruszenie prawa stanowiło podstawę do stwierdzenia nieważności w części badanej uchwały. Podstawą rozstrzygnięcia był opisany poniżej stan faktyczny i prawny. § 3 uchwały badanej przyjął brzmienie :

Ustala się ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku:

- 1) w wysokości 130 zł za rok od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny,
- 2) w wysokości stawki podwyższonej - 260 zł za rok od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, w przypadku niewypełnienia obowiązku zbierania odpadów w sposób selektywny,
- 3) w przypadku, gdy odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny, a bioodpady stanowiące odpady komunalne są kompostowane w przydomowym kompostowniku ustala się stawkę opłaty w kwocie 120 zł.

Badając treść powyższego przepisu uchwały Kolegium Izby stwierdziło następujące nieprawidłowości:

- w sposób nieuprawniony ograniczono zakres ustalonej ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w odniesieniu do nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe – wyłącznie do powyższych nieruchomości wykorzystywanych jedynie przez część roku,
- ustalono ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od domku letniskowego lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, zamiast od nieruchomości na której znajduje się domek lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno – wypoczynkowe,
- dokonano nieuprawnionego zróżnicowania wysokości stawki ryczałtowej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w odniesieniu do nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe – w zależności od tego, czy bioodpady stanowiące odpady komunalne są kompostowane w przydomowym kompostowniku.

Powyższym naruszono przepisy art. 6j ust. 3b w związku z art. 6i ust. 1 pkt 3 oraz art. 6k ust. 4a 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z przywołanymi przepisami :

W przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, rada gminy uchwała ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie wyższą niż 10% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem - za rok od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

Obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, i innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe - za rok bez względu na długość okresu korzystania z nieruchomości.

Rada gminy, w drodze uchwały, zwalnia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, proporcjonalnie do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych.

Z przytoczonych powyżej przepisów ustawy wynika jednoznacznie brak podstaw prawnych do wprowadzania do treści badanego aktu prawa miejscowego postanowień ograniczających obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy i innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe ze względu na długość okresu korzystania z nieruchomości. Jako nieuprawnione należy uznać ustalenie ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od domku letniskowego lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, w sytuacji gdy ustawa przewiduje naliczanie tej opłaty od nieruchomości na której znajduje się domek lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno – wypoczynkowe. Wreszcie, w ocenie Kolegium Izby brak jest legitymacji ustawowej do wprowadzania do treści uchwały badanej zapisów różnicujących wysokość stawki ryczałtowej opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w odniesieniu do nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe – w zależności od tego, czy bioodpady stanowiące odpady komunalne są kompostowane w przydomowym kompostowniku. Rozwiązaniem tego typu, jakie przewiduje ustawa, jest wynikające z art. 6k ust. 4a ustawy umocowanie do wprowadzenia przez radę gminy zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi, kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym. Nieuzasadnione jest rozciąganie zakresu tego przepisu na właścicieli nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

Ponadto Kolegium Izby stwierdziło naruszenie prawa w § 6 uchwały badanej. Powyższy przepis uchwały przyjął brzmienie :

Uchwała podlega publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Ożarówice oraz wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z mocą obowiązującą od 1 lutego 2020 r.

W ocenie Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, powyższy zapis powoduje powstanie zasadniczych wątpliwości, co do wskazania terminu wejścia w życie podjętej uchwały. Zastosowany zapis zawiera bowiem dwa, wzajemnie wykluczające się terminy wejścia w życie tego aktu. Pierwsza część regulacji wskazuje, że uchwała wejdzie w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego (co nastąpiło de facto z dniem 24 stycznia 2020 roku, wobec opublikowania uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego pod poz. 306 w dniu 10 stycznia 2020 roku) podczas gdy druga jej część wskazuje na datę kalendarzową, tj. 1 lutego 2020 roku.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - 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 związku z domniemaną wolą organu stanowiącego - aby uchwała weszła w życie z dniem 1 lutego 2020 roku, tj. w konkretnej dacie kalendarzowej, będącej z założenia datą późniejszą niż data wynikająca z upływu okresu 14 dni od ogłoszenia aktu w dzienniku urzędowym, której w istocie organ stanowiący nie mógł precyzyjnie przewidzieć - należało skorzystać z dopuszczonej ustawą możliwości określenia terminu dłuższego, stosownie do końcowej części przepisu zawartego w przywołanym art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, bez odnoszenia się do podstawowej reguły 14 dniowego *vacatio legis*. Dodatkowo takie rozwiązanie wskazano również w § 45 ust. 1 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 roku w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, gdzie zamieszczono wzory przepisów o wejściu w życie aktu prawnego, pośród których znajduje się w pkt 4 zapis o treści "Ustawa wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)", który na mocy § 143 tego rozporządzenia ma zastosowanie również do aktów prawa miejscowego stanowiących uchwały rady gminy. Ponadto należy stwierdzić, że zastosowany w badanej uchwale sposób redagowania przepisów końcowych został krytycznie oceniony, zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i przez Sąd Najwyższy. W wyroku z dnia 30 marca 1999 roku (sygn. akt: K 5/98) Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał, że akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej. Z kolei 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.

Z powyższych względów Kolegium Izby - działając na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych oraz art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym zgodnie z którymi, w przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale lub zarządzeniu organ nadzoru (izba) nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, lecz ogranicza się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa - orzekło, jak w § 1 niniejszej uchwały. Kolegium tut. Regionalnej Izby Obrachunkowej wskazuje jednocześnie na potrzebę prawidłowego określania w przyszłości terminów wchodzenia w życie aktów prawa miejscowego. W przypadku nieistotnego naruszenia prawa - organ nadzoru nie wkracza władczo w działalność organu nadzorowanego. W powyższym zakresie, nie jest to rozstrzygnięcie nadzorcze w rozumieniu przepisów ustaw ustrojowych. Wskazanie takie nie podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego.

Biorąc powyższe pod uwagę Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę, w odniesieniu do stwierdzonej w § 1 sentencji uchwały nieważności w części uchwały badanej, obejmującej jej § 3, z powodu istotnego naruszenia prawa, przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w terminie trzydziestu dni od dnia jej doręczenia.

Przewodniczący Kolegium

Krzysztof Róg