



Uchwała Nr 151/XII/2022

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach

z dnia 26 maja 2022 r.

w sprawie uchwały Nr XLIII/643/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 28 kwietnia 2022 r. zmieniającej Uchwałę Nr XVL/622/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 18 października 2018 r. w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) - **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a**, co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr XLIII/643/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 28 kwietnia 2022 r. zmieniającej uchwałę Nr XVL/622/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 18 października 2018 r. w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi - z powodu istotnego naruszenia art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) w związku z art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.), art. 6 k ust. 1-4a i art. 6 l w związku z art. 6 r ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r., poz. 888 z późn. zm.) oraz w związku z § 3 ust. 2, § 115 i § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) polegającego na przekroczeniu przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego zakresu upoważnienia ustawowego poprzez zamieszczenie w uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego przepisu regulującego sprawę wykraczające poza jej zakres przedmiotowy.

§ 2.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie

Uchwała Nr XLIII/643/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 28 kwietnia 2022 r. zmieniająca uchwałę Nr XVI/622/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 18 października 2018 r. w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach w dniu 4 maja 2022 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach uchwałą Nr 140/XI/2022 z dnia 12 maja 2022 r. wszczęło postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności ww. uchwały Rady Miasta Wisła.

Badanie nadzorcze tej uchwały przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 26 maja 2022 r. Posiedzenie przeprowadzono w zdalnym trybie obradowania, o terminie którego powiadomiono organy jednostki samorządu terytorialnego z pouczeniem, że w posiedzeniu mają prawo uczestniczyć przedstawiciele podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2137 z późn. zm.) w związku z art. 15 zzz ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 z późn. zm.). W posiedzeniu nie wzięli udziału przedstawiciele organów gminy. W związku z przesłanym zawiadomieniem o terminie badania przedmiotowej uchwały oraz skierowanym zapytaniem do organów gminy, zamieszczonym w piśmie znak: WA-0712/69/22 z dnia 17 maja 2022 r., Burmistrz Miasta Wisła złożył wyjaśnienia zawarte w przesłanym do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach piśmie znak: FN.1713.4.2022.DC z dnia 20 maja 2022 r. W treści pisma Burmistrz wyjaśnił (cyt. „w uzgodnieniu z Przewodniczącym Rady Miasta Wisła”), iż „Stosownie do Uchwały Nr XL/574/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 27 stycznia 2022 r. zmieniającej Uchwałę Nr XVI/622/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 18 października 2018 r. w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Ślą. z 2022r. poz. 815) od dnia 1 kwietnia 2022 roku nastąpiło wprowadzenie dodatkowej opłaty za świadczenie usługi polegającej na przyjmowaniu selektywnie zebranych odpadów komunalnych w ilości przekraczającej limit odpadów określony w Uchwale Nr XXX/452/2021 Rady Miasta Wisła z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Ślą. z 2021 r. poz. 3924 ze zm.). Tak więc „odrębna uchwała, podjęta na podstawie art. 6r ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”

formalnie spowodowała wprowadzenie §1b do Uchwały Nr XVI/622/2018, czyniąc tę uchwałę kompleksową w odbiorze społecznym”.

Prowadząc postępowanie nadzorcze Kolegium Izby stwierdziło w badanej uchwale istotne naruszenie prawa.

Badaną uchwałą Rada Miasta Wisła postanowiła dokonać zmienianych uchwał Nr XVI/622/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 18 października 2018 r. w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W podstawie prawnej uchwały powołano przepisy art. 18 ust. 2 pkt. 15, art. 40 ust. 1, art. 41 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. 2022 r. poz. 559 z późn. zm.) oraz art. 6r ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity Dz. U. z 2021 r., poz. 888 z późn. zm.) w związku z Uchwałą nr XLII/629/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 31 marca 2022 r. w sprawie zmiany uchwały Nr XXX/452/2021 Rady Miasta Wisła z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi (Dz. Urz. Woj. Ślą. z 2022 poz. XXXXXX)” w brzmieniu:

„W Uchwale Nr XVI/622/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 18 października 2018 r. w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (tekst jednolity: Dz. Urz. Woj. Ślą. z 2022 r. poz. 138 z późn. zm.) wprowadza się następującą zmianę - uchyla się dotychczasowe brzmienie pkt 3 w §1b ust. 3 i nadaje nowe o treści:

„3) określonych w §2 ust. 1 pkt 6a Uchwały o świadczeniu usług, tj. stanowiących części roślin pochodzących z pielęgnacji terenów zielonych, ogrodów, parków i cmentarzy - 1,00 PLN za każdy kilogram (0,001 Mg).”

W § 2 postanowiono o powierzeniu wykonania uchwały Burmistrzowi Miasta Wisła,

natomiast w §§ 3 – 4 zamieszczono przepisy końcowe w następującym brzmieniu:

§ 3. Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego oraz publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej Gminy Wisła.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego”.

Dokonując analizy treści badanej uchwały Kolegium Izby dodatkowo ustaliło, że wcześniejsza zmiana uchwały Nr XVI/622/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 18 października 2018 r. w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, dokonana na mocy uchwały Nr XL/574/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 27 stycznia 2022 r. zmieniającej Uchwałę Nr XVI/622/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 18 października 2018 r. w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zawierała dodanie § 1b o treści dotyczącej określenia dodatkowej usługi polegającej na przyjmowaniu selektywnie zebranych odpadów komunalnych w ilości przekraczającej limit odpadów określony w Uchwale Nr XXX/452/2021 Rady Miasta Wisła z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnym, była przedmiotem badania w tej części przez inny organ nadzoru – Wojewodę Śląskiego – zgodnie z właściwością.

W ocenie Kolegium Izby zmiany wprowadzone przez Radę Miasta Wisła uchwałą Nr XLIII/643/2022 Rady Miasta Wisła z dnia 28 kwietnia 2022 r. zmieniającą uchwałę Nr XVI/622/2018 Rady Miasta Wisła z dnia 18 października 2018 r. w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w sposób istotny naruszają przepisy prawa określające zasady stanowienia aktów prawa miejscowego. Zgodnie z art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej - organy samorządu terytorialnego (...), na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Z kolei art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym stanowi, iż na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Upoważnienie ustawowe do określania przez radę gminy w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, rodzajów dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposobu ich świadczenia oraz wysokości cen za te usługi zostało zamieszczone w art. 6r ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Rada Miasta Wisła, konsumując tę delegację ustawową, podjęła wcześniej odrębną uchwałę, tj. uchwałę Nr XXX/452/2021 z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W związku z powyższym, wobec faktu funkcjonowania w obrocie prawnym

odrębnego aktu prawa miejscowego regulującego sposób świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę, winny w nim być kompleksowo zamieszczone wszelkie regulacje objęte przytoczoną delegacją ustawową, aby akt prawa miejscowego był aktem kompletnym i przejrzystym. Wprowadzanie do uchwały podjętej na podstawie innego zakresu upoważnienia, określonego w art. 6k ust. 1-4a i art. 6l ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, regulacji spraw wykraczających poza jej zakres przedmiotowy stanowi w ocenie organu nadzoru istotne naruszenia prawa.

Podjęta wcześniej przez Radę Miasta Wisła uchwała Nr XVI/622/2018 z dnia 18 października 2018 r. w sprawie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powoływała się w podstawie prawnej m.in. na art. 6c ust. 2 i 3, art. 6j ust. 3b, art. 6k i 6l ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, była uchwałą kompletną i przejrzystą. Kolegium Izby uznało w toku prowadzonego wówczas badania nadzorczego, że spełniała ona wymogi poprawnie sformułowanego aktu prawa miejscowego i może obowiązywać w obrocie prawnym. Uchwała ta regulowała jednorodną materię wynikającą z przywołanych wyżej przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tj. dot. wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość, stawek opłaty, zwolnień z opłaty w części, ryczałtowych stawek opłaty od nieruchomości na których znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe oraz terminów, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty zagospodarowanie odpadami komunalnymi. Wprowadzenie do jej treści częściowych regulacji wynikających z odrębnej delegacji ustawowej, zamieszczonej w art. 6r ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, stanowi istotne naruszenie zasad dotyczących redagowania aktów prawa miejscowego. Jest to o tyle istotne, że ten sam organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podjął odrębną uchwałę na podstawie art. 6r ust. 4 tejże ustawy, zgodnie z którym rada gminy może określić, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, rodzaje dodatkowych usług świadczonych przez gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposób ich świadczenia oraz wysokość cen za te usługi, tj. wspomnianą wyżej uchwałę Nr XXX/452/2021 Rady Miasta Wisła z dnia 27 maja 2021 r. w sprawie określenia szczegółowego sposobu i zakresu świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, w zamian za uiszczoną przez właściciela nieruchomości opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi. W związku z powyższym wszelkie regulacje związane z dodatkowymi usługami świadczonymi przez

gminę w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i zagospodarowania tych odpadów, sposób ich świadczenia oraz wysokość cen za te usługi winny być objęte takim aktem prawa miejscowego, ustanowionym w zakresie upoważnienia ustawowego określonego w tymże art. 6r ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w zakresie udzielonego upoważnienia ustawowego. Takie działania porządkujące regulacje zawarte w aktach prawa miejscowego na obszarze Miasta Wisła powinny zostać niezwłocznie podjęte.

Kolegium Izby, będące organem nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego, sprawowanego w oparciu o kryterium legalności, co wynika wprost z art. 171 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, po dokonaniu analizy treści badanej uchwały Rady Miasta Wisła pod kątem jej zgodności z prawem, na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - stwierdziło jej nieważność. Podstawowa przesłanka podjętego rozstrzygnięcia nadzorczego wynika przede wszystkim z faktu, że uchwała rady gminy, będąca aktem prawa miejscowego, stanowi na obszarze działania tego organu, który go ustanowił, źródło powszechnie obowiązującego prawa, zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W związku z tym akt ten musi mieć charakter normatywny, tj. zawierać regulacje wyznaczające adresatom norm w nich zawartych pewien sposób zachowania się: mogą to być nakazy, zakazy lub uprawnienia. W związku z tym fundamentalne znaczenie ma kompletność i przejrzystość redagowania takiej uchwały.

W ocenie Kolegium Izby sposób regulacji zawarty w badanej uchwale Rady Miasta Wisła koliduje dodatkowo również z zasadą określoności prawa, wynikającą z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Dyrektywa konstruowania przepisu w sposób jasny nakłada na organ stanowiący obowiązek tworzenia przepisów zrozumiałych dla jej adresatów, którzy mają prawo oczekiwać stanowienia norm niebudzących wątpliwości co do nakładanych obowiązków lub przyznawanych praw. Stan określoności przepisu prawa, a więc skonstruowanie go w sposób poprawny, jasny i jak najbardziej precyzyjny, stanowi gwarancję jego poprawnego stosowania. W demokratycznym państwie prawa intencja określonej regulacji musi jasno wynikać z treści przepisu. Adresat normy prawnej musi rozumieć jej treść, powinien też mieć możliwość ustalenia w sposób niebudzący wątpliwości jej znaczenia oraz zakresu praw lub obowiązków w niej zawartych. Powyższa konstatacja wynika z ustalonych poglądów Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie w swoim orzecznictwie wskazywał na skutki naruszenia dyrektyw wpływających z zasady określoności przepisów prawa.

Kolegium stwierdziło ponadto, że dokonana przez Radę Miasta Wisła zmiana treści badanego aktu prawa miejscowego nie odpowiada wymogom wynikającym z regulacji zawartej w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283). Na mocy odesłania zamieszczonego w § 143 załącznika do tego rozporządzenia - do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady, które są sformułowane w stosunku do projektów ustaw. Z treści § 3 ust. 2 tego załącznika wynika jednoznacznie, że w akcie prawa miejscowego nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez niego zakres przedmiotowy (stosunki, które reguluje). Ponadto w § 115 załącznika do tego rozporządzenia zawarto regulację, odnoszącą się również do aktów prawa miejscowego, zgodnie z którym „W rozporządzeniu zamieszcza się tylko przepisy regulujące sprawy przekazane do unormowania w przepisie upoważniającym (upoważnieniu ustawowym)”. Stanowisko to znajduje odzwierciedlenie nie tylko w doktrynie ale również w orzecznictwie sądów administracyjnych. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego zawartej w wyroku z dnia 26 maja 1992 r. zawarto tezę stwierdzającą, że „rady gmin stanowiące akty prawa miejscowego zgodnie z art. 40 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym winny treść swoich regulacji dostosować ściśle do zakresu przyznanego im upoważnienia i przysługujących im kompetencji, wynikających z ich zadań, a w razie wątpliwości co do zakresu tego upoważnienia wyjaśnić te wątpliwości przez zastosowanie wykładni zawężającej (sygn. akt SA/Wr 310/92, CBOSA).

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia Kolegium Izby - na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym - stwierdziło nieważność badanej uchwały Rady Miasta Wisła.

Na niniejszą uchwałę 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

Daniel Kołodziej