

Uchwała Nr 11.92.2021
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 16 marca 2021 roku

w sprawie: orzeczenia nieważności w części uchwały Nr 189/XXII/21 Rady Gminy Stara Biała z dnia 11 lutego 2021 r. w sprawie dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki takiej opłaty, ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy oraz ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno – wypoczynkowe oraz zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 713 ze zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1

Orzeka o nieważności w części uchwały Nr 189/XXII/21 Rady Gminy Stara Biała z dnia 11 lutego 2021 r. w sprawie dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki takiej opłaty, ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy oraz ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno – wypoczynkowe oraz zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, tj.:

1. § 4, z powodu istotnego naruszenia art. 6j ust. 5 ustawy z dnia z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1439 ze zm.);
2. § 5 oraz § 8 pkt 3, z powodu ich uchwalenia bez podstawy prawnej;
3. § 8 pkt 2, z powodu istotnego naruszenia art. 4 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).

§ 2

Na niniejszą uchwałę służy Gminie Stara Biała prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem tutejszego Kolegium Izby.

Uzasadnienie

W dniu 17 lutego 2021 r. została doręczona Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr 189/XXII/21 Rady Gminy Stara Biała z dnia 11 lutego 2021 r. w sprawie dokonania wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki takiej opłaty, ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy oraz ustalenia ryczałtowej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno – wypoczynkowe oraz zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

W § 4 oraz § 5 badanej uchwały Rada Gminy Stara Biała uchwaliła sposób obliczenia opłaty oraz wysokość stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Zgodnie z § 4 badanej uchwały opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników na odpady komunalne o określonej pojemności oraz stawki opłaty za pojemnik określonej w § 5.

Kolegium Izby stoi na stanowisku, iż zapisy § 4 pozostają w sprzeczności z art. 6j ust. 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z art. 6j ust 4 tej ustawy, w przypadku nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi sumę opłat obliczonych zgodnie z ust. 1-3 ustawy. Natomiast ust. 5 ww. artykułu stanowi, iż w przypadku nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, rada gminy może podjąć uchwałę stanowiącą akt prawa miejscowego, na mocy której ustali sposób obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie tych nieruchomości zgodnie z ust. 1, 2 lub 3, z tym że w przypadku ustalenia sposobu obliczania

opłaty zgodnie z ust. 1 pkt 3 dla części nieruchomości, na której jest prowadzona działalność, uwzględnia się powierzchnię użytkową lokalu.

Przywołane przepisy nie dają radzie gminy delegacji ustawowej do ustalenia odrębnej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, a jedynie do ustalenia sposobu obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie tych nieruchomości. Rada Gminy Stara Biała powinna zatem odrębnie ustalić stawki opłaty dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz dla nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Dopiero takie ustalenie stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi pozwala na - zgodne z przepisami art. 6j ust. 4 lub art. 6j ust. 5 ww. ustawy - obliczenie opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

Kolegium Izby stoi na stanowisku, iż stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, wskazane w § 5 ust. 1 badanej uchwały, zostały uchwalone bez podstawy prawnej, ponieważ, jak wskazano wyżej, rada gminy posiada delegację ustawową do określenia odrębnie stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy oraz dla nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie przewiduje możliwości uchwalenia przez radę gminy stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, które w części stanowią nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

Wyeliminowanie z obrotu prawnego § 5 ust. 1 badanej uchwały, czyni bezprzedmiotowym zapisy § 5 ust. 2, ust. 3 i ust. 4 oraz § 8 pkt 3, albowiem zasadność ich umieszczenia w badanej uchwale uzależniona jest od bytu prawnego § 5 ust. 1.

Zważywszy, iż w złożonych wyjaśnieniach do badanej uchwały z dnia 10 marca 2021 r. RG.0711.1.2021, Wójt Gminy Stara Biała wskazuje na zastosowanie - do ustalenia stawek wskazanych w § 5 badanej uchwały - zasad określonych w art. 6k ust. 2a pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Kolegium Izby zwraca uwagę, że zgodnie z art. 6k ust. 2a pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy ustala stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi 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, 3,2% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzanego na 1 osobę ogółem za pojemnik o pojemności 1 100 litrów lub 1% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzanego na 1 osobę za worek o pojemności 120 litrów, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, przy czym za pojemniki lub worki o mniejszej lub większej pojemności stawki opłat ustala się w wysokości proporcjonalnej do ich pojemności.

Zgodnie z obwieszczeniem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 31 marca 2020 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem w 2019 r. (M. P. z 2020 r. poz. 330), przeciętny dochód rozporządzalny na 1 osobę ogółem w 2019 r. wyniósł 1 819,00 zł. W związku z tym, maksymalna stawka za pojemnik o pojemności 1 100 litrów wynosi 58,20 zł.

Podkreślenia wymaga, iż przepis art. 6k ust. 2a pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, obliguje radę gminy do zachowania proporcjonalności przy ustalaniu wysokości opłaty za pojemniki o większej bądź mniejszej pojemności. Ustalone w badanej uchwale stawki za pojemniki o mniejszej pojemności nie spełniają powyższego warunku, ponieważ dla wielkości pojemnika określonej w § 5 ust. 1 ustalono:

- 1) 120 l – wysokość opłaty zaniżoną o kwotę 0,04 zł;
- 2) 240 l – wysokość opłaty zawyżoną o kwotę 0,01 zł;
- 3) 400 l – wysokość opłaty zaniżoną o kwotę 0,06 zł;
- 4) 660 l – wysokość opłaty zaniżoną o kwotę 0,02 zł.

Kolegium Izby wskazuje, iż organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Wykonując swoje kompetencje, obowiązane są działać ściśle w granicach tego upoważnienia, a zatem nie mogą ustalać stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w kwotach niespełniających warunku proporcjonalności, wskazanego w art. 6k ust. 2a pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Następnie w § 8 pkt 2 badanej uchwały Rada Gminy Stara Biała wskazała, cyt.: „*przepisy § 3 obowiązują od roku 2021 r.*”. W ocenie Kolegium Izby zapis ten w sposób istotny narusza przepisy art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.) warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie, przy czym zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy 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. Wynika z tego, że uchwała zawierająca przepisy powszechnie obowiązujące, może wejść w życie najwcześniej piętnastego dnia od dnia jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym, co potwierdza linia orzecznicza sądów administracyjnych (tak: wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2011 r. II GSK 632/10, wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 lipca 2018 r. III SA/Kr 452/18, postanowienie NSA z dnia 28 stycznia 2020 r. I OZ 1429/19).

W ocenie Kolegium Izby, podjęcie badanej uchwały w dniu 11 lutego 2021 r. obejmuje zarówno sam fakt jej uchwalenia przez Radę Gminy Stara Biała jak i należyłą publikację (tak: wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2014 r. sygn. akt II FSK 1677/12 oraz orzeczenie TK z dnia 15 marca 1995 r. sygn. akt K 1/95 (OTK 1995/1/7)). Spełnienie obu tych warunków stanowi o wejściu danego aktu normatywnego do obrotu prawnego. W analizowanym przypadku, biorąc pod uwagę fakt publikacji uchwały w dniu 11 lutego 2021 r. oraz sformułowanie § 8 pkt 2, cyt.: „przepisy § 3 obowiązują od roku 2021 r.”, należy stwierdzić, że w istocie przepisy weszły w życie z mocą wsteczną bez 14 - dniowego *vacatio legis*.

Art. 5 ww. ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej”, ale tylko jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. NSA w wyroku z dnia 19 listopada 2010 r. II FSK 1272/09 podkreślił, cyt.: „Zakaz *retroaktywności* stanowi fundament demokratycznego państwa prawnego, a jego podważanie przez organ państwa uznać należy za zachowanie wysoce naganne”. Ponadto wskazał, cyt.: „(...) wsteczna moc prawna może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw”. Sąd wykluczył natomiast, cyt.: „(...) możliwość zastosowania tej normy do nakładania obowiązków”.

Mając na uwadze, że badana uchwała została podjęta w części z istotnym naruszeniem prawa, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski

RADCA PRAWNY

Aneta Chmielowiec
Aneta Chmielowiec
LB-2106

18.03.2021 r.