

Uchwała Nr 13/794/2015

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

z dnia 1 lipca 2015 roku

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113, z późn. zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2012 r. poz. 594, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr VIII/41/2015 Rady Miejskiej w Mikstacie z dnia 5 czerwca 2015 roku w sprawie ustalenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalania stawki opłaty za pojemnik obejmującej:

- 1) W § 1 ust. 1 i ust. 2 wyrażenie „zryczałtowane”,
- 2) W § 2 ust. 1 wyrażenie: „oraz z cmentarzy”,
- 3) W § 2 ust. 2 wyrażenie: „z wyłączeniem cmentarzy”,

jako podjętej z istotnym naruszeniem przepisów prawa przytoczonych w uzasadnieniu niniejszej uchwały.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą doręczoną tutejszej Izbie w dniu 12 czerwca 2015 roku Rada Miejska w Mikstacie powołując się na przepisy art. 6k ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r. poz. 1399, z późn. zm.) oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ustaliła w § 1 zryczałtowane stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego, a w § 2 stawki opłat za pojemnik od właścicieli nieruchomości na których nie zamieszkują mieszkańcy.

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu na podstawie art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.) zawiadomiła przedstawiciela Gminy o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do uchwały Rady Miejskiej w Mikstacie z dnia 5 czerwca 2015 r. wyznaczając termin rozpatrzenia sprawy na dzień 1 lipca 2015 roku.

Rozpatrując sprawę w dniu 1 lipca 2015 roku, Kolegium Izby po zapoznaniu się z treścią uchwały ustaliło, co następuje.

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 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 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.

Wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, Rada Miejska w Mikstacie dokonała uchwałą Nr XXI/132/2012 z dnia 18 grudnia 2012 roku. Zgodnie z jej postanowieniami w przypadku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi ustalana będzie od gospodarstwa domowego (§ 1 ust. 1 uchwały).

W badanej uchwale postanowieniem § 1, Rada Miejska w Mikstacie ustaliła „zryczałtowane” stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, z tego w ust. 1 odbieranymi w sposób selektywny, w ust. 2 odbieranymi w sposób nieselektywny. Stawka opłaty od gospodarstwa domowego, zróżnicowana została w zależności od liczby osób zamieszkałych (stanowiących) gospodarstwo domowe:

- gospodarstwa domowe 1 osobowe,
- gospodarstwa domowe od 2-3 osób,
- gospodarstwa domowe od 4- 6 osób,
- gospodarstwa domowe od 7 – osobowe i większe.

Zróżnicowanie stawek w zależności od liczby osób zamieszkujących gospodarstwo dotyczy zarówno odpadów zbieranych selektywnie jak i odbieranych w sposób nieselektywny.

Ustalone stawki opłat od gospodarstwa domowego nie przekraczają stawek maksymalnych, o których mowa w art. 6k ust. 2a pkt 4 i ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Kolegium Izby wskazuje, iż Rada Miejska w Mikstacie w odniesieniu do stawek od gospodarstwa domowego w sposób nieuprawniony użyła sformułowania „*zryczałtowane stawki opłat*”. Żaden z przytoczonych wyżej przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w tej kwestii nie stanowi, iż stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości na których zamieszkują mieszkańcy mogą być „*zryczałtowane*”.

Dokonując kolejnej nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. opublikowaną w Dz. U. z 2015 roku pod poz. 87, począwszy od 1 lutego 2015 roku ustawodawca przewidział w art. 6j ust. 3b możliwość ustalenia ryczałtowych stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi ale tylko w przypadku nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe, lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku. Rada gminy uchwała wtedy ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

Zgodnie z art. 6j ust. 3c ryczałtowa stawka opłaty jest ustalana jako iloczyn średniej ilości odpadów powstających na nieruchomościach, o których mowa w ust. 3b, na obszarze gminy, wyrażonej w liczbie pojemników oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2.

Uwzględniając zatem przytoczone przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w przypadku nieruchomości zamieszkałych, Rada Miejska bezpodstawnie użyła sformułowania „*zryczałtowane stawki opłat*”. Stąd Kolegium Izby postanowiło o wyeliminowaniu z obrotu prawnego wadliwego określenia, stwierdzając nieważność w § 1 ust. 1 i ust. 2 wyrażenia: „*zryczałtowane*”.

W § 2 ust. 1 Rada określiła miesięczne (niższe) stawki opłaty za pojemnik do odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy jeśli odpady komunalne są zbierane w sposób selektywny „*oraz z cmentarzy*”. Natomiast w § 2 ust. 2, ustalone zostały wyższe stawki za pojemnik do odpadów niesegregowanych (zmieszanych) od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne „*z wyłączeniem cmentarzy*”. Jak poinformowano w uzasadnieniu do przedmiotowej uchwały „*Cmentarze, ze względu na charakterystykę powstających odpadów nie są w stanie prowadzić selektywnej zbiórki odpadów w związku z tym ustala się dla nich obniżoną stawkę opłaty*”.

Kwestie opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne regulują przepisy art. 6c ust. 2, ust. 3, art. 6j ust. 3, ust. 3a, art. 6k ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z art. 6c ust. 2 ustawy rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

Uchwała, o której mowa w ust. 2, może dotyczyć wszystkich właścicieli nieruchomości lub właścicieli określonych nieruchomości, w szczególności nieruchomości, na których jest prowadzony określony rodzaj działalności (ust. 3).

Rada Miejska w Mikstacie uchwałą Nr XXI/129/2102 z dnia 18 grudnia 2012 roku postanowiła z dniem 1 lipca 2013 r. o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Zgodnie z art. 6j ust. 3 ustawy w przypadku nieruchomości, o której mowa w art. 6c ust. 2 (nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne), 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.

Stosownie do art. 6j ust. 3a w przypadku nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, na których są świadczone usługi hotelarskie w rozumieniu ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 196 i 822), dopuszcza się aby opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowiła iloczyn ilości zużytej wody z danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 1.

Z przepisu art. 6k ust. 3 ustawy, wynika, że rada gminy określi 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.

Z przytoczonych przepisów wynika, iż rada gminy regulując kwestie ustalenia stawek opłat dla nieruchomości niezamieszkałych na których powstają odpady komunalne zobowiązana jest:

- w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne (uchwała Nr Rady Miejskiej Nr XXI/129/2012 z dnia 18 grudnia 2012),
- określić czy, odbiór odpadów dotyczyć będzie właścicieli wszystkich nieruchomości, czy tylko właścicieli określonych nieruchomości w szczególności prowadzących określony rodzaj działalności (w uchwale Nr XXI/129/2012 z dnia 18 grudnia 2012 r., Rada Miejska postanowiła,

iż odbiór odpadów z nieruchomości niezamieszkałych dotyczyć będzie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli wszystkich nieruchomości),

- zgodnie z art. 6k ust. 1 pkt 2 i 6 k ust. 3 ustawy ustalić stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności, niższe dla odpadów zbieranych i odbieranych w sposób selektywny i wyższe dla odpadów zbieranych nieselektywnie.

Zatem, Rada Miejska w Mikstacie ustalając w § 2 uchwały stawki opłat za pojemnik o określonej pojemności dla odpadów zbieranych w sposób selektywny (ust. 1), a dla odpadów niesegregowanych - zmieszanych (ust. 2) poprzez dodanie odpowiednio określić: „*oraz z cmentarzy*” i „*z wyłączeniem cmentarzy*” wykroczyła poza regulacje wynikające z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Obowiązkiem Rady w badanej uchwale było jedynie określenie stawek opłat za pojemnik o określonej pojemności od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych w zależności od sposobu zbierania i odbierania odpadów komunalnych.

Nadto, określając niższą stawkę dla odpadów pochodzących z cmentarzy (które to odpady jak poinformowano w uzasadnieniu uchwały nie będą zbierane w sposób selektywny), Rada Miejska dopuściła się również naruszenia przepisów art. 6k ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, z którego wynika, iż rada gminy określi wyższe stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli odpady komunalne nie są w sposób selektywny zbierane i odbierane.

Przepisy prawa miejscowego, a takim przepisem niewątpliwie jest badana uchwała winny być stanowione w zakresie przyznanej kompetencji.

Zgodnie z regułą wynikającą z art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. 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 wyrażne, 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.

Przy sposobności, Kolegium Izby wskazuje na postanowienia § 5 uchwały dotyczące wejścia w życie uchwały, które zapisano następująco: „*Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego z mocą obowiązującą od 1 lipca 2015r.*”.

Analiza treści postanowienia § 5 uchwały wskazuje, że Rada Miejska 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 lipca 2015 roku.

Stosownie do przepisu art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych oraz niektórych innych aktów prawnych (Dz. U z 2011 roku Nr 197 poz. 1172, z późn. zm.), 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 Trybunał Konstytucyjny z dnia 30 marca 1999 r. sygn. K 5/98).

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło jak w sentencji.



Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Poznaniu
24.07.2015
Grażyna Wróblewska

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