



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Białystok, dnia 2 lutego 2021 r.

Poz. 513

UCHWAŁA NR 3/27/2021 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W BIAŁYMSTOKU

z dnia 27 stycznia 2021 r.

Kolegium Izby w składzie:

Przewodniczący:

Dariusz Renczyński

Członkowie:

Beata Chmielewska

Ewa Czołpińska

Paweł Gałko

Małgorzata Sokół-Kreczko

Marlena Stachurska-Janczyło

Małgorzata Rutkowska

Marcin Tyniewicki

Maria Wasilewska

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 oraz ust. 3, art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) oraz art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.) **po rozpatrzeniu w postępowaniu nadzorczym uchwały Nr 18.111.2020 Rady Gminy Dubicze Cerkiewne z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty**

postanawia:

1) uznać, że powyższa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 4 ust. 1 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) w związku z postanowieniem § 7 uchwały, zgodnie z którym „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego i wchodzi w życie z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2020 r.”

- i w związku z tym postanawia stwierdzić nieważność części § 7 uchwały w zakresie słów: „i wchodzi w życie z mocą obowiązującą od 1 stycznia 2020 roku”;

2) uznać, że powyższa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem art. 6k ust. 2a pkt 5 i art. 6k ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1439, ze zm.) w części zawierającej ustalenie stawek opłaty za pojemnik/worek, w jednostkach redakcyjnych oznaczonych jako § 4 pkt 2 lit. a i b oraz § 4 pkt 3 lit. a i b

- i w związku z tym postanawia stwierdzić nieważność uchwały w zakresie postanowień § 4 pkt 2 lit. a i b oraz § 4 pkt 3 lit. a i b;

3) wskazać, że powyższa uchwała została podjęta z naruszeniem art. 6k ust. 4a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1439, ze zm.) w zakresie § 3 określającego zwolnienie częściowe z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

Uzasadnienie

W dniu 4 stycznia 2021 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku wpłynęła uchwała Nr 18.111.2020 Rady Gminy Dubicze Cerkiewne z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty. Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2137), tut. Izba wszczęła postępowanie nadzorcze dotyczące wskazanej uchwały, zawiadamiając Radę pismem z dnia 18 stycznia 2021 r. o terminie posiedzenia Kolegium RIO w Białymstoku wyznaczonym na dzień 27 stycznia 2021 r.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku na posiedzeniu w dniu 27 stycznia 2021 r. stwierdziło, co następuje.

Badana uchwała w części została podjęta z naruszeniem prawa, w tym o charakterze istotnym.

W § 7 przedmiotowej uchwały wprowadzono postanowienie, zgodnie z którym *Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego i wchodzi w życie z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2020 roku.* Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego z dnia 05.01.2021 r., poz. 34. Postanowienie powyższe skutkuje zatem wejściem w życie uchwały z wsteczną mocą obowiązującą, z naruszeniem art. 4 ust. 1 oraz art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Zgodnie bowiem z tymi przepisami 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. Możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej (art. 5 ustawy) uzależniona została od tego czy zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. W praktyce sytuacja taka może wystąpić, co znajduje swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie i poglądach doktryny, w przypadku działania na korzyść podatnika, np. przyznawania mu praw, obniżania obciążeń podatkowych (zob. m.in. wyrok NSA z dnia 19 listopada 2010 r., sygn. akt: II FSK 1272/09, Lex nr: 745594; M. Paczocha, Ogłaszanie samorządowych aktów prawnych, „Finanse Komunalne” 2001, Nr 5). Z pewnością nie uprawnia jednak do zastosowania wstecznej mocy obowiązującej zmiana polegająca na określeniu nowych bądź wyższych stawek w opłacie za gospodarowanie odpadami komunalnymi.

W § 4 pkt 2 przedmiotowej uchwały Rada Gminy ustaliła stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla części nieruchomości niezamieszkałej, na której powstają odpady komunalne, za jednorazowy wywóz za pojemnik/worek o określonej pojemności wskazując, iż stawka za pojemność „80 l – 120 l” wynosi 17 zł, natomiast za pojemność „240 l” wynosi 34 zł jeżeli odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny. Tak ustalone wysokości stawek przekraczają stawki maksymalne opłat wynikające z art. 6k ust. 2a pkt 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1439, ze zm.). Z przepisu tego wynika, że w przypadku metody, o której mowa w art. 6j ust. 3 ustawy (iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości, oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi) rada gminy ustala stawki opłat w wysokości nie wyższej niż maksymalne stawki opłat, które za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób selektywny wynoszą za miesiąc - 3,2% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzanego na 1 osobę ogółem za pojemnik o pojemności 1100 litrów lub 1% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za worek o pojemności 120 litrów, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości; za pojemniki lub worki o mniejszej lub większej pojemności stawki opłat ustala się w wysokości proporcjonalnej do ich pojemności. Przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę ogółem 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. wynosi 1819 zł. Wobec powyższego maksymalna stawka dla worka o pojemności „80 l – 120 l” nie powinna przekraczać kwoty 12,12 zł, a dla pojemnika 4,23 zł (określono 17 zł). Natomiast maksymalna stawka dla pojemnika o pojemności „240 l” nie powinna przekraczać kwoty 12,69 zł (określono 34 zł).

Zgodnie z treścią art. 6k ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w przypadku gdy właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, Rada Gminy określa stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości nie niższej niż dwukrotna wysokość i nie wyższej niż czterokrotna

wysokość stawki przyjętej dla odbioru selektywnego. Uwzględniając tę regulację stwierdzić należy, iż podwyższone stawki dla wszystkich gabarytów pojemników/worków wskazane w § 4 pkt 3 lit. a i b zostały ustalone z naruszeniem wyżej wskazanego przepisu. Ze względu na to, iż stawki podstawowe zostały określone z naruszeniem art. 6k ust. 2a pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - a stawki podwyższone od odpadów zmieszanych stanowią pochodną stawek podstawowych - nie można uznać, że podwyższone stawki zostały określone zgodnie z brzmieniem art. 6k ust. 3 ustawy.

Z przytoczonych wyżej względów Kolegium Izby nie uwzględniło wyjaśnień Wójta Gminy Dubicze Cerkiewne w kwestii regulacji zawartej w § 4 pkt 2 nadzorowanej uchwały, które wpłynęły do organu nadzoru w dniu 21 stycznia 2021 r. (pismo Nr OR.0007.6.2021 z dnia 20 stycznia 2021 r.). W wyjaśnieniu Wójt wskazał, iż zaistniałe nieprawidłowości dotyczące ustalenia wysokości stawki opłaty dla części nieruchomości niezamieszkałych spowodowane były nieprawidłową (w jego mniemaniu) regulacją art. 6k ust. 2a pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w której ustawodawca zróżnicował maksymalne stawki za odbiór odpadów komunalnych proporcjonalnie do pojemności pojemnika lub worka. Wójt zaznaczył, że Rada Gminy podejmując uchwałę ustaliła stawki w tej samej wysokości za pojemnik i worek, obliczone w oparciu o wskaźnik 1% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę dla worka o pojemności 120 litrów. Ponadto wskazał, że gdyby stawki zostały ustalone zgodnie z obowiązującym przepisem art. 6k ust. 2a pkt 5 ustawy, tj. odrębnie dla worków i pojemników, to opłaty za tego samego rodzaju odpady zebrane w pojemniku byłyby znacznie niższe od zgromadzonych w workach o tej samej pojemności. Zaznaczył również, iż obowiązujące przepisy prawa nie określają zasad kalkulacji wysokości tylko jej górną granicę. Wójt podkreślił, iż ustawodawca zauważył wyżej wskazaną nieprecyzyjność i w projekcie zmian ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie zaproponował zmianę art. 6k ust. 2a pkt 5, nadając mu brzmienie: „5) w przypadku metody, o której mowa w art. 6j ust. 3 – 1,3% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za pojemnik lub worek, o pojemności 120 l, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości; za pojemnik lub worek o mniejszej lub większej pojemności stawki opłat ustala się w wysokości proporcjonalnej do ich pojemności”. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78 poz. 483, ze zm.) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Rada Gminy określając stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi winna zatem kierować się przepisami prawa obowiązującymi w dacie podjęcia uchwały w tej materii.

W ocenie Kolegium Izby stwierdzone wyżej naruszenia prawa mają charakter istotny. Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.), stwierdzenie przez organ nadzoru, iż akt stanowiący przedmiot postępowania nadzorczego narusza prawo w sposób istotny, winno skutkować orzeczeniem jego nieważności w całości albo w części.

Kolegium Izby wskazuje też, że w § 3 przedmiotowej uchwały Rada Gminy wprowadziła zwolnienie z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi „dla właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi, kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym...”. Cytowany zapis uchwały nie odpowiada postanowieniu art. 6k ust. 4a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym 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. Wprowadzając omawiane zwolnienie Rada Gminy Dubicze Cerkiewne zmieniła (rozszerzyła) podmiotowy zakres zwolnienia z części opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i w sposób nieuprawniony zmodyfikowała w tym zakresie regulację ustawową.

Ponadto należy zauważyć, że w § 4 badanej uchwały określono, że *Ustala się stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w przypadku nieruchomości, która jest w części zamieszkała i w części niezamieszkała, jako suma opłat obliczonych zgodnie z § 1 uchwały oraz stawki za pojemnik*. Prawidłowa redakcja tego przepisu winna określać, iż w przypadku nieruchomości, która jest w części zamieszkała i w części niezamieszkała (nieruchomości mieszane), opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi sumę opłat obliczonych zgodnie z § 1 oraz § 4 pkt 1 uchwały.

Celem wyeliminowania wskazanego wyżej naruszenia prawa oraz uchybienia Rada Gminy winna dokonać stosownych zmian w uchwale w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia stawki tej opłaty.

Biorąc powyższe pod uwagę należało orzec, jak w sentencji.

POUCZENIE

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze w pkt 1 i 2 służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, którą można wnieść (za pośrednictwem RIO w Białymstoku, ul. Branickiego 13) w terminie 30 dni od dnia otrzymania rozstrzygnięcia.

Przewodniczący Kolegium
Dariusz Renczyński