

# REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W OPOLU

## Uchwała nr 28/40/2019

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu  
z dnia 29 października 2019 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity – Dz. U. z 2016 r., poz. 561, ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity – Dz. U. z 2019 r., poz. 506) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu

### orzeka nieważność

uchwały nr LXIX/12/2019 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Czysty Region” z siedzibą w Kędzierzynie-Koźlu z dnia 26 września 2019 r. w sprawie zmiany Nr LXII/102/18 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Czysty Region” z siedzibą w Kędzierzynie-Koźlu z dnia 4 czerwca 2018 r. w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki tej opłaty oraz ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności, tj.:

- §1 pkt 2 z powodu naruszenia art. 6k ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity – Dz.U. z 2019 r., poz. 2010 ze zm.) w zw. z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2019, poz. 1579)
- w części dotyczącej zapisu w §3 „z zastrzeżeniem, że § 1 pkt 2) niniejszej uchwały wchodzi w życie z dniem 1 października 2019 r.” z powodu naruszenia art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1461 ze zm.)

### Uzasadnienie

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w dniu 4 października 2019 r. doręczono uchwałę nr LXIX/12/2019 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Czysty Region” z siedzibą w Kędzierzynie-Koźlu z dnia 26 września 2019 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr LXII/102/18 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Czysty Region” z siedzibą w Kędzierzynie-Koźlu z dnia 4 czerwca 2018 r. w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki tej opłaty oraz ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności,

Powołując w podstawie prawnej uchwały m.in. art. 6j ust. 2 i ust. 2a, art. 6k ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Zgromadzenie Związku w szczególności ustaliło stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego, jeżeli odpady są zbierane w sposób selektywny oraz nieselektywny. Ponadto Zgromadzenie Związku ustaliło miesięczną stawkę opłaty za pojemnik na popiół na nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, jeżeli odpady są zbierane w sposób selektywny, w wysokości:

- 1) o pojemności 120 l – w wysokości 30,00 zł za jeden pojemnik,
- 2) o pojemności 240 l – w wysokości 60,00 zł za jeden pojemnik,

3) o pojemności 1100 l – w wysokości 250,00 zł za jeden pojemnik.

Uchwała wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2020 r., z tym że stawka za pojemniki na popiół weszła w życie z dniem 1 października 2019 r. Uchwała LXIX/12/2019 Zgromadzenia Związku „Czysty Region” z dnia 26 września 2019 r. została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Opolskiego z dnia 15 października 2019 r. pod pozycją 3237.

Pismem AZ.0007-2.6.2019.GS z dnia 23.10.2019 r. przekazano wyjaśnienia w sprawie podjęcia m.in. przedmiotowej uchwały. W wyjaśnieniach wskazano: „(...) Wzmiankowana uchwała Nr LXIX/12/2019 została podjęta na podstawie art. 6j ust. 2 i ust. 2a oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i 2 oraz art. 6k ust. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2018 r., poz. 1454 z późn. zm.) - przy czym art. 6j ust. 2a i art. 6k ust. 1 pkt 2 w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Przyjęte w uchwałach rozwiązania są zgodne z nowym brzmieniem powołanych wyżej przepisów ustawy - a zarazem są dostosowane do aktualnego brzmienia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Związku Międzygminnego „Czysty Region” (załącznik do Uchwały Nr XLVII/1/2019 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Czysty Region” z dnia 30 maja 2019 r.). Ów regulamin przewiduje możliwość zbierania odpadów w sposób selektywny lub nieselektywny - wobec czego pierwsza uchwała wprowadza zróżnicowanie stawek w zależności od stosowanej metody zbierania odpadów, druga zaś odpowiednio do tego wzory deklaracji. Obowiązujące w dacie podejmowania uchwały brzmienie art. 6k ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustalone wzmiankowaną nowelizacją wprowadzoną w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. przewiduje wprowadzenie podwyższonej stawki opłaty *verba legis* „jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny” - a więc ustawa przewiduje stosowanie wyższej stawki w razie nieselektywnego zbierania odpadów ale nie wymaga, aby warunkiem stosowania owej wyższej stawki miały być jakiegokolwiek konkretne przyczyny zaniechania zbiórki selektywnej. Nowe przepisy nakazują więc stosowanie wyższej stawki w razie nieselektywnego zbierania odpadów bez względu na to, z jakiej przyczyny odpady nie są zbierane selektywnie. Dodać należy, że ustawa również i po nowelizacji pozostawia określenie zasad selektywnej zbiórki lokalnemu prawodawcy (art. 4 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy) - a równocześnie stosownie do art. 9 powołanej wyżej ustawy nowelizującej, dotychczasowe uchwały wydane przed wejściem w życie nowelizacji mają być dostosowane do nowego brzmienia ustawy w ciągu roku od wejścia noweli w życie. Oznacza to, że w okresie roku od dnia wejścia w życie ustawy zachowują moc dotychczasowe regulaminy utrzymania czystości i porządku - w tym również w zakresie sposobu gromadzenia odpadów na nieruchomości. Regulamin obowiązujący na terenie Związku Międzygminnego „Czysty Region”, wskazany powyżej, dopuszcza zbieranie odpadów w sposób nieselektywny - i opłata wprowadzona uchwałą Nr LXIX/12/2019 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Czysty Region” w Kędzierzynie-Koźlu z dnia 26 września 2019 r. do treści § 2 ust. 3 uchwały Nr LXII/102/18, dotyczy właśnie tego rodzaju zbiórki, a więc dla jego wykonania niezbędne są wzory deklaracji przewidujące wybór metody zbiórki oraz określenie stawki opłaty w razie zbierania odpadów w sposób nieselektywny. Związek Międzygminny „Czysty Region” w Kędzierzynie-Koźlu stoi na stanowisku, że wykładnia art. 9 powołanej nowelizacji musi być zgodna z zasadą wyrażoną w art. 65 ust. 1 oraz art. 40 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.) - czyli zasadą wykonywania zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność w tym poprzez wydawanie aktów prawa miejscowego na podstawie upoważnień ustawowych. Zgodnie zaś z tą zasadą, przepis prawa nakazujący podjęcie określonego aktu prawnego w oznaczonym terminie musi być rozumiany w ten sposób, że związkowi międzygminnemu wolno jest wykonać ów obowiązek częściami, w drodze kolejnego stanowienia kilku aktów prawnych, tudzież iż przed upływem terminu wyznaczonego przez ustawodawcę nie jest wyłączona możliwość nowelizowania aktów prawnych objętych obowiązkiem wprowadzenia w nich zmian — i mogą

to być również nowelizacje, które nie wprowadzają wszystkich zmian, nakazanych przez ustawodawcę, a także i nowelizacje, służące wykonaniu tych aktów prawnych, które choć sprzeczne z nowym stanem prawnym, tymczasowo zostały przez ustawodawcę utrzymane w mocy. W przeciwnym wypadku należałoby uznać, iż ustawodawca wprowadzając termin na wydanie aktu prawa miejscowego nie dozwala na nic innego, niż jednorazową nowelizację aktu wydanego pod rządami poprzednich przepisów - a taki wniosek jest sprzeczny z literalną wykładnią przepisów przejściowych, w tym i powyżej wskazanego art. 9 nowelizacji, bowiem nie ma w nich mowy o „wydaniu jednego aktu dostosowującego” prawo miejscowe, lecz użyto pojęcia szerszego - „dostosowanie”. Jednocześnie z określenia przez ustawodawcę terminu na dostosowanie aktów prawnych wynika wprost zezwolenie ustawodawcy na dalsze obowiązywanie tych aktów - a więc i na to, aby były one wykonywane. Wykonywanie aktu jest zaś przejawem wykonywania zadania publicznego w ramach którego ów akt wydano — a że owo zadanie podmiot komunalny wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność na podstawie ustawowych upoważnień, oznacza to, że ma swobodę wykonania tego zadania w granicach ustawowego upoważnienia. Tym samym wszelkie ograniczenie działalności prawodawczej związanej z wykonaniem zadania publicznego może wynikać tylko z wyraźnego brzmienia ustawy. Przepis art. 9 powołanej ustawy nowelizującej nie zawiera zaś ograniczenia w nowelizowaniu poprzednio wydanych aktów prawnych. Uchwała Nr LXIX/12/2019 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Czysty Region” w Kędzierzynie-Koźlu z dnia 26 września 2019 r. nie wykracza więc poza ustawową podstawę prawną stanowienia aktu, ani też nie musi stanowić aktu całkowicie dostosowującego uchwałę Nr LXII/102/18 do nowego brzmienia ustawy. Analogicznie przedstawia się kwestia uchwały nr LXIX/17/2019. Związek Międzygminny „Czysty Region” podkreśla zarazem, iż czyni wszelkie starania w celu wykonania ustawowego obowiązku terminowego dostosowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi do nowych regulacji - zadanie to wymaga jednak nie tylko działań w sferze legislacji, ale także szeroko zakrojonych działań faktycznych, zarówno w sferze obrotu cywilnoprawnego (zmiany umów dotyczących odbierania i zagospodarowania odpadów), technicznej (zmiany infrastruktury, w tym obecnie tworzonych PSZOK) oraz edukacyjnej, adresowanej do społeczności lokalnej. Wobec skali trudności i wydatków wynikających ze zmian w ustawodawstwie, Związek zmuszony jest do stopniowego zmieniania obowiązującego aktualnie systemu. Z tej przyczyny niezbędne jest podejmowanie uchwał takich, jak Uchwała Nr LXIX/12/2019 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Czysty Region” z dnia 26 września 2019 roku i Uchwała Nr LXIX/17/2019 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Czysty Region” z dnia 26 września 2019 roku - zawierających rozwiązania niejako „pomostowe” między obecnym systemem a systemem o kształcie założonym przez ustawodawcę. Z punktu widzenia gospodarczego interesu Związku a przede wszystkim możliwości wykonania ustawowo określonych zadań Związku, niezbędne jest aby wzmiankowane uchwały weszły w życie - ich byt prawny nie będzie dłuższy niż upływ okresu przewidzianego w art. 9 ustawy nowelizującej, zaś ich obowiązywanie pozwoli wdrożyć mieszkańców do nowych zasad ponoszenia obciążeń finansowych, a Związkowi - zebrać środki na zmiany systemu wynikające z nowego brzmienia ustawy. Środków tych niepodobna zebrać w inny sposób.”

Na posiedzenie Kolegium stawili się przedstawiciele prawidłowo zawiadomionego Związku Międzygminnego, którzy wskazali, że stawki za pojemnik na popiół „były projektowane w ten sposób, żeby zbilansować koszty systemu. Zgodnie z art. 6r nie możemy skorzystać z innych środków finansowych. Naszym zdaniem na gruncie art. 9 ustawy nowelizującej z 19 lipca 2019 r., która stanowiła o dostosowaniu uchwał do stanu panującego zgodnie z ustawą w ciągu roku, byłoby tymczasowo dopuszczalne ustalić stawkę, która się w ustawowym maksimum nie mieści. Mieliśmy na względzie obowiązujące w kolejnym roku kalendarzowym maksima prognozowanego dochodu rozporządzalnego. Naszym zdaniem zadanie, które ustawodawca przed nami postawił, czyli dostosowanie, polega na tym, że system

gospodarowania odpadami przekształca się stosownie do okoliczności. W naszym przypadku nowelizacja została przygotowana, procedowana w parlamencie i weszła w życie w okresie dla nas niezwykle krótkim i istotnym, ponieważ byliśmy w trakcie przebudowywania systemu. Doświadczenie uczy, że wszystkie zmiany w tym zakresie muszą być stopniowe, mieszkańcy muszą się przyzwyczaić, wykonawcy muszą się dostosować. Skoro ustawodawca takie zadanie publiczne przed nami stawia, dając rok na wykonanie i oznacza sposób wykonania, tzn. dostosowanie uchwały, to naszym zdaniem dopuszcza zarówno utrzymanie relikwów systemu obecnego, takich jak nieselektywna zbiórka, która u nas na terenie Związku jest dopuszczona przez regulamin utrzymania czystości i porządku. Regulamin ten z mocy art. 9 ustawy nowelizującej nadal może obowiązywać, ma on być tylko dostosowany w ciągu roku. Również mogło być utrzymane wprowadzenie nowej frakcji odpadów, bo w istocie ta uchwała jest częścią strategii polegającej na wprowadzeniu popiołu jako selektywnie zbieranej frakcji. Problem z popiołem polegał na tym, że w obrocie prawnym znajdują się już akty, które stanowią o zbieraniu selektywnym popiołu w pojemnikach. Mieszkańcy już ponieśli koszty dostosowania, bo wyjątkowo na terenie Związku pojemniki na popiół mieszkaniec musi zapewnić z własnych środków. W ramach opłaty Związek zapewnia wszystkie inne pojemniki. Żeby ten system, zgodnie ze społecznymi oczekiwaniami i wydatkami poniesionymi przez mieszkańców mógł ruszyć, niezbędne było ustanowienie stawki opłaty w taki sposób, żeby po pierwsze ta stawka opłaty istniała, a po drugie żeby system się nam bilansował, mimo eskalacji kosztów. O ile pojemnik to jest wydatek, który mieszkaniec przyjmuje na siebie i pewną oszczędność stanowi wypadnięcie popiołu ze strumienia odpadów w miejscu, w którym się znajdował, czyli w odpadach zmieszanych, o tyle stoimy wobec konieczności zorganizowania systemu odbioru tej frakcji odpadów (co wiąże się z kolejnym przejazdem śmieciarki, a mamy na terenie Związku około 78 tras pojazdów), przyjęciu go przez instalację i ewentualnie poddaniu dalszej obróbce, ponieważ bezcelowe jest składowanie odpadów, które powinny być poddane odzyskowi.

W związku z powyższym przyjęliśmy te stawki licząc się z tym, że mogą one być oceniane za zbyt wysokie, ale dopóki nie nadszedł koniec terminu określonego w ustawie nowelizującej uważamy, że pewne pociągnięcia są z naszej strony niezbędne dla wykonania naszych zadań. Nie możemy kwestionować porządku prawnego, jesteśmy obowiązani do wdrożenia ustaleń ustawodawcy. Niemniej jednak nie wszystko jesteśmy w stanie zrobić od razu, nie wszystko jesteśmy również w stanie zrobić od razu dobrze i nie byliśmy w stanie inaczej skalkulować obecnych stawek. Natomiast uważamy, że mimo wszystko nadal mieścimy się w ustawowym upoważnieniu do dostosowania systemu zawartym w art. 9 ustawy nowelizującej zwłaszcza, że redakcja tego przepisu jest bardzo szeroka. Obowiązani jesteśmy dostosować uchwały nikt nie mówi, które konkretnie. Wszystkie uchwały podjęte na podstawie ustawy muszą być dostosowane, ale upoważnienia również moc zachowują. Staramy się wykonać to zadanie publiczne jakie przed nami stoi, tak aby można było przede wszystkim zapewnić wykonanie naszego podstawowego zadania, czyli ciągłości odbierania odpadów od mieszkańców. Mieliśmy praktyczne trudności związane z pożarem składowiska, który spowodował dodatkowe koszty, nie mamy finansowych możliwości, żeby od razu dostosować się do zamysłu ustawodawcy.

(...) Jak długo mamy regulamin, który dopuszcza nieselektywną zbiórkę, tak długo musi istnieć możliwość deklarowania tej nieselektywnej zbiórki w deklaracjach i tak długo musi istnieć opłata za tę zbiórkę nieselektywną. Oczywiście gdyby nie ekonomika nie nowelizowalibyśmy tych uchwał, ponieważ zdajemy sobie sprawę, że wątpliwe jest z prawnego punktu widzenia bez wyraźnego upoważnienia ustawodawcy, nowelizowanie uchwał, które w zamyśle są niezgodne z porządkiem prawnym. Jednak ten porządek prawny jest porządkiem docelowym, to co czytamy w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w obecnym brzmieniu, to ciągle jest stan docelowy. Jak na razie część starego stanu może pozostać, obowiązują określone umowy z wykonawcami, Związek jest podzielony na sektory odpowiadające obszarowo gminom, w każdym z tych sektorów obowiązuje inna umowa, wszystkie te umowy są rezultatem stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. Ich zmiana również podlega rygorom, o tyle o ile

*możemy zmienić umowę powołując się na to co wynika bezpośrednio z ustawy, o tyle jest już niezmiernie trudno zmienić umowę w oparciu o stworzone przez nas samych prawo miejscowe. Wykonawcy słusznie podnoszą zarzuty, że zmiana prawa miejscowego w sytuacji kiedy zamawiający jest równocześnie prawodawcą miejscowym nie stanowi okoliczności, ani zewnętrznej, ani nieprzewidzianej, ani niemożliwej do zapobieżenia. Dlatego z pewnymi rzeczami musimy poczekać i względy puryzmu prawniczego muszą niestety ustąpić zwykłymi realiom rynkowym."*

*W zakresie terminu wejścia w życie uchwały przedstawiciel Związku wyjaśnił, iż „był to błąd, pomysł był taki, żeby wszystko weszło w życie od października, ale ponieważ okazało się, że nie jest to realne zdecydowaliśmy się, że będzie to jednak 1 listopada. Tylko nie przy wszystkich redakcjach aktów prawnych nadążyliśmy, jest to niestety błąd człowieka."*

W tym stanie Kolegium stwierdza, co następuje:

Jednostki samorządu terytorialnego i ich organy działają na podstawie i w granicach prawa, co wynika z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wykonując swoje kompetencje prawodawcze zawarte w upoważnieniach ustawowych organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Nie są upoważnione ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. W świetle powyższego każda norma kompetencyjna musi być realizowana w sposób ścisły i niedopuszczalne jest jakiegokolwiek dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Kolegium zwraca uwagę, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym jak również ustaw szczególnych stanowiących podstawę określonej sfery regulacji przez organ stanowiący gminy wyraźnie określają przedmiot przyznaných kompetencji, zatem wydanie aktu wykraczającego poza uprawnienie ustawowe jest sprzeczne z prawem. Takie stanowisko potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych, które do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zalicza m.in. naruszenia przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów Prawa ustrojowego, przepisów Prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 949/96; wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 625/11; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 kwietnia 2018 r., sygn. akt I SA/Ol 153/18).

Wstępnie wskazać należy, że zgodnie z art. 3 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w razie wykonywania przez związek międzygminny zadań, o których mowa w ust. 2, określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy, w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego, wykonują właściwe organy tego związku.

Uchwałą nr LXIX/12/2019 r. z dnia 26 września 2019 r. Zgromadzenie Związku Międzygminnego „Czysty Region” dokonało zmiany uchwały nr LXII/102/18 w sprawie wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia stawki tej opłaty oraz ustalenia stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności. Uchwałą zmieniono (podwyższono) stawki opłaty pobieranej od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy w sytuacji zbierania odpadów w sposób selektywny oraz nieselektywny. Ponadto uchwałą wprowadzono stawkę opłaty za pojemnik na popiół na nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, jeżeli odpady zbierane są w sposób selektywny.

Mając na uwadze, iż badana uchwała została podjęta w dniu 26 września 2019 r., a jej wejście w życie określono na dzień 1 października 2019 r. oraz 1 stycznia 2020 r., Kolegium Izby, badając jej zgodność z prawem, wzięło pod uwagę przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, obowiązujące od dnia 6 września 2019 r. Wskazać należy, że z dniem 6 września 2019 r., z mocy ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2019, poz. 1579), weszły w życie zmiany m.in. w zakresie opłat

za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zgodnie z art. 9 ust. 1 i 2 ww. ustawy zmieniającej, rada gminy jest obowiązana dostosować uchwały wydane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, do przepisów ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Ponadto w myśl art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pojemnik lub worek, określona w uchwale wydanej przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, wyższa niż stawka odpowiednio za pojemnik lub worek określona w art. 6k ust. 2a pkt 5 ustawy obowiązuje do dnia wejścia w życie uchwały wydanej na podstawie art. 6k ust. 1 pkt 2 ustawy zmienianej, nie dłużej niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Zgodnie z art. 6k ust. 2a pkt 5 cyt. ustawy, 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 w przypadku metody, o której mowa w art. 6j ust. 3 (nieruchomości niezamieszkałe na których powstają odpady) 3,2% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego 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. Zgodnie z Obwieszczeniem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem w 2018 r. (M.P. 2019, poz. 278) przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę ogółem w 2018 r. wyniósł 1 693 zł, a zatem stawka maksymalna w przypadku pojemnika o pojemności 1100 litrów wynosi 54,18 zł za pojemnik.

Zdaniem Kolegium Zgromadzenie Związku Międzygminnego „Czysty Region” ustaliło miesięczne stawki opłaty za odbiór popiołu z pojemników na odpady komunalne segregowane od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny w wysokości przekraczającej stawki maksymalne, co sposób istotny narusza art. 6k ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw.

W odniesieniu do zapisu § 3 uchwały, Kolegium stwierdza, iż zasada konstytucyjna, dotycząca obowiązywania prawa wynikająca z art. 88 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, iż warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych.

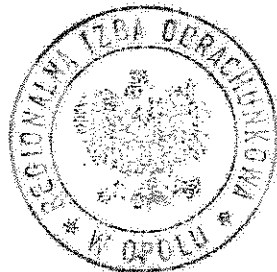
Z treści powołanego art. 88 ust. 1 Konstytucji wynika, iż data ogłoszenia przepisu prawnego, w tym m.in. uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego jest datą początkową, od której może on wejść w życie. Uszczegółowieniem normy konstytucyjnej jest art. 42 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych. Zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 1 i 2 cyt. ustawy, 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, a w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Przedmiotowa uchwała, w związku z rodzajem konstruowanych w niej norm, stanowi akt prawa miejscowego i powinna podlegać wyżej wymienionym regułom publikacji i wejścia w życie aktów normatywnych zawierających przepisy powszechnie obowiązujące ogłaszane w dziennikach urzędowych z zachowaniem odpowiedniego terminu vacatio legis, który służy m.in. zapoznaniu się adresatów norm z nowymi rozwiązaniami prawnymi. Wprawdzie w art. 5 cytowanej ustawy, ustawodawca pozwala na nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa nie stoją temu na przeszkodzie to jednak z uwagi na treść i cel przedmiotowej uchwały jakim jest urzędowe poinformowanie mieszkańców o stawkach opłaty, wyjątek ten nie może być zastosowany. Zatem określenie w treści uchwały, iż wchodzi ona w życie z zastrzeżeniem, że § 1 pkt 2) niniejszej uchwały wchodzi w życie z dniem 1 października 2019 r., nie znajduje prawnego uzasadnienia do wprowadzenia z mocą wsteczną możliwości nałożenia opłat na mieszkańców, u których wystąpią określone odpady komunalne.

W konsekwencji prowadzi to do przyjęcia, iż kwestionowany zapis § 3 uchwały w części „z zastrzeżeniem, że § 1 pkt 2) niniejszej uchwały wchodzi w życie z dniem 1 października 2019 r.” jest niezgodny z art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i stanowi istotne naruszenie prawa.

W tym stanie faktycznym i prawnym należało orzec jak w sentencji.

Na niniejszą Uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu przysługuje – na zasadzie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.



Przewodnicząca Kolegium  
dr Klaudia Stelmaszczyk

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long vertical stroke at the end, positioned over the printed name.