Uchwała Nr 199/XI/2015
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Katowicach
z dnia 5 maja 2015 roku

w sprawie **uchwały Nr VI/54/2015 Rady Gminy Jaworze z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi**

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 i ust. 3 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.), w związku z art. 91 ust. 1, 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) **Kolegium** Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach **u c h w a l a,** co następuje:

§ 1.

Stwierdza się **nieważność** uchwały Nr VI/54/2015 Rady Gminy Jaworze z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi **w części obejmującej § 6 uchwały** - z powodu istotnego naruszenia prawa, polegającego na objęciu zwolnieniem z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi mieszkańców zamiast właścicieli nieruchomości, czym naruszono art. 6 k ust. 4 ustawy z dnia z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2013 r. poz. 1399 z późn. zm.)

§ 2.

Stwierdza się naruszenie prawa w uchwale Nr VI/54/2015 Rady Gminy Jaworze z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi polegające na zawarciu w § 9 ust. 1 uchwały dwóch wzajemnie wykluczających się norm prawnych, dotyczących wejścia w życie uchwały, co narusza art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172 z późn. zm.) oraz § 45 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Uzasadnienie:

Uchwała Nr VI/54/2015 Rady Gminy Jaworze z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie ustalenia wysokości stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach, Zespołu Zamiejscowego w Bielsku-Białej, w dniu 7 kwietnia 2015 roku.

W dniu 23 kwietnia 2015 r. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach stwierdziło, że przedmiotowa uchwała, zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1113 z późn. zm.), podlega nadzorowi Izby i uchwałą Nr 144/IX/2015 wszczęło w stosunku do niej postępowanie nadzorcze.

Badanie nadzorcze przeprowadzono na posiedzeniu Kolegium Izby w dniu 5 maja 2015 roku, o terminie którego powiadomiono organy gminy z pouczeniem, że w posiedzeniu ma prawo uczestniczyć przedstawiciel podmiotu, którego sprawa jest rozpatrywana, stosownie do regulacji zawartej w art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych. W posiedzeniu uczestniczyli przedstawiciele Gminy Jaworze.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach ustaliło, co następuje:

Uchwałą Nr VI/54/2015 z dnia 31 marca 2015 r. Rady Gminy Jaworze dokonała ustalenia wysokości stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Uchwałę podjęto na podstawie art. 6k w związku z art. 6j ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2013 r. poz. 1399 z późn, zm.). W podstawie prawnej przywołano również art. 18 ust. 2 pkt 15, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.), art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz.U. z 2011 r. nr 197, poz. 1172 z późn. zm.) oraz dwie wcześniejsze uchwały Rady Gminy Jaworze: Nr XVIII/167/12 i Nr XVIII/168/12 z dnia 8 listopada 2012 r. podjęte w sprawie metody ustalania opłaty

za gospodarowanie odpadami komunalnymi i w sprawie odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych.

W badanej uchwale ustalono stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi zróżnicowane w zależności od liczby mieszkańców oraz takie stawki ustalone dla właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. Ponadto w § 6 ust. 1 uchwały Rada Gminy Jaworze postanowiła o wprowadzeniu zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 6k ust 4 ustawy z dnia z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w następującym brzmieniu:

„Zwalnia się w całości z opłaty, o której mowa w § 1, mieszkańców, których miesięczny dochód na jednego członka w rodzinie nie przekracza kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jednolity Dz. U. z 2015 r. poz. 163)".

W dalszej treści § 6 określono szczegóły dotyczące wprowadzonego zwolnienia, zgodnie z którymi przysługuje ono pod warunkiem przedłożenia przez mieszkańca aktualnego zaświadczenia lub decyzji kierownika właściwego ośrodka pomocy społecznej i udzielane będzie na okres sześciu miesięcy. Natomiast w przypadku zaistnienia okoliczności wyłączającej uprawnienie do zwolnienia, mieszkaniec zobowiązany jest poinformować o tym fakcie Wójta Gminy Jaworze, a ponowne uzyskanie takiego zwolnienia będzie możliwe pod warunkiem przedłożenia aktualnego zaświadczenia lub decyzji kierownika właściwego ośrodka pomocy społecznej.

W przepisach końcowych uchwały postanowiono o utracie mocy dwóch wcześniejszych uchwał Rady Gminy Jaworze: Nr XXII/211/13 oraz XXII/213/13 podjętych w dniu 21 marca 2013, dotyczących wysokości stawek za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz powierzono wykonanie uchwały Wójtowi Gminy Jaworze. Ponadto w § 9 ust. 1 uchwały zawarto przepis dotyczący wejścia uchwały w życie w następującym brzmieniu:

„Uchwała wchodzi w życie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, z mocą od dnia 1 maja 2015 r.".

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach zważyło, co następuje:

I. Konstrukcja zwolnienia zastosowana przez organ stanowiący gminy w § 6 badanej uchwały nie odpowiada dyspozycji przepisu kompetencyjnego zawartego w art. 6 k ust. 4

ustawy z dnia z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ten przepis ustawy, stanowiący dla rad gmin delegację do stanowienia o możliwości wprowadzenia zwolnień, w całości lub w części, z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi został wprowadzony do przywołanej ustawy na mocy nowelizacji dokonanej ustawą z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz. 87), która weszła w życie z dniem 1 lutego 2015 r. Przepis ten posiada następujące brzmienie:

„Rada gminy, w drodze uchwały, może zwolnić w całości lub w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w części dotyczącej gospodarstw domowych, w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, o której mowa w art. 8 ust. 1 lub 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182, ze zm.).".

Treść normy prawnej zawartej w zacytowanym przepisie wyraźnie wskazuje, że adresatem ewentualnego zwolnienia z opłaty jest właściciel nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy - w części dotyczącej gospodarstw domowych w których dochód nie przekracza kwoty uprawniającej do świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, zgodnie z przywołanym przepisem ustawy o pomocy społecznej. Taka konstrukcja zwolnienia określona przez ustawodawcę ma związek z faktem, iż to właściciele nieruchomości są obowiązani ponosić na rzecz gminy, na terenie której są położone ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi, zgodnie z art.6h ustawy z dnia z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Definicja pojęcia właściciela nieruchomości została na potrzeby tej ustawy sformułowana w art. 2 ust. 1 pkt 4 i zgodnie z nią przez właścicieli nieruchomości - rozumie się także współwłaścicieli, użytkowników wieczystych oraz jednostki organizacyjne i osoby posiadające nieruchomości w zarządzie lub użytkowaniu, a także inne podmioty władające nieruchomością.

Z tych też względów, w ocenie Kolegium Izby, zastosowana w badanej uchwale Rady Gminy Jaworze konstrukcja zwolnienia z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi skierowana bezpośrednio do mieszkańców, z pominięciem właściciela nieruchomości, w sposób istotny narusza art. 4k ust. 4 ustawy z dnia z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i na mocy art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych i art. 91 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym – orzeczono o nieważności uchwały Nr VI/54/2015 Rady Gminy Jaworze z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie ustalenia

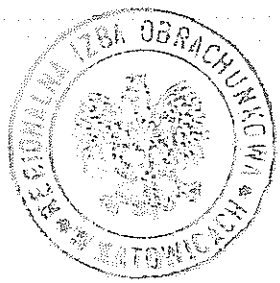
wysokości stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w części obejmującej § 6 uchwały.

II. Kolegium Izby stwierdziło ponadto naruszenie prawa w § 9 ust. 1 badanej uchwały, gdzie określono termin wejścia w życie tego aktu prawa miejscowego. Zastosowana regulacja o treści: „Uchwała wchodzi w życie 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego, z mocą od dnia 1 maja 2015 r." powoduje powstanie zasadniczych wątpliwości co to wskazania terminu wejścia w życie tej uchwały. Zastosowany zapis zawiera dwa, wzajemnie wykluczające się terminy wejścia w życie tego aktu . Pierwsza część regulacji wskazuje, że uchwała wejdzie w życie po upływie 14 dni od daty jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego (co nastąpiło de facto z dniem 28 kwietnia 2015 r. wobec opublikowania uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego pod poz. 2228 w dniu 13 kwietnia 2015 r.), podczas gdy druga jej część wskazuje na datę kalendarzową, tj. 1 maja 2015 r. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych - akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W związku z domniemaną wolą organu stanowiącego - aby uchwała weszła w życie z dniem 1 maja 2015 roku, tj. w konkretnej dacie kalendarzowej, będącej z założenia datą późniejszą niż data wynikająca z upływu okresu 14 dni od ogłoszenia aktu w dzienniku urzędowym, której w istocie organ stanowiący nie mógł precyzyjnie przewidzieć - należało skorzystać z dopuszczonej ustawą możliwości określenia terminu dłuższego, stosownie do końcowej części przepisu zawartego w przywołanym art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, bez odnoszenia się do podstawowej reguły 14 dniowego vacatio legis. Dodatkowo takie rozwiązanie wskazano również w § 45 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej", gdzie zamieszczono wzory przepisów o wejściu w życie aktu prawnego, pośród których znajduje się w pkt 4 zapis o treści "Ustawa wchodzi w życie z dniem ... (dzień oznaczony kalendarzowo)", który na mocy § 143 tego rozporządzenia ma zastosowanie również do aktów prawa miejscowego stanowionych przez radę gminy. Ponadto należy stwierdzić, że zastosowany w badanej uchwale sposób redagowania przepisów końcowych został krytycznie oceniony, zarówno przez Trybunał Konstytucyjny, jak i przez Sąd Najwyższy. W wyroku z dnia 30 marca 1999 r. (sygn. akt: K 5/98) Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał, że akt prawny nie może wejść w życie i nie posiadać mocy obowiązującej.

Z kolei Sąd Najwyższy, w uchwale z dnia 24 maja 1996 r. (sygn.. akt: I PZP 12/96, OSNAP 1997, nr 1, poz. 8) stwierdził, że: „...wejście w życie i uzyskanie mocy przez ustawę są (...) zdarzeniami tożsamymi, polegającymi na rozpoczęciu od ich spełnienia się, prawnego kwalifikowania stosunków społecznych przez przepisy, które „weszły w życie" lub „uzyskały moc". Ustawa nie może wejść w życie bez uzyskania przez nią mocy obowiązującej i odwrotnie – uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jej wejście „w życie". Zasady dotyczące ustaw znajdują również zastosowanie do innych aktów normatywnych, w tym także do uchwał i zarządzeń jednostek samorządu terytorialnego.

Z powyższych względów Kolegium Izby - działając na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, w związku z art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, zgodnie z którymi w przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale lub zarządzeniu organ nadzoru /izba/ nie stwierdza nieważności uchwały lub zarządzenia, lecz ogranicza się do wskazania, że wydano je z naruszeniem prawa - orzekło, jak w § 2 niniejszej uchwały.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze, zawarte w § 1 niniejszej uchwały, Gminie Jaworze 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