

Uchwała Nr 12.206.2020
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 12 maja 2020 roku

w sprawie: orzeczenia nieważności uchwały Nr XX/120/20 Rady Gminy w Regiminie z dnia 19 marca 2020 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości.

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) 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 uchwały Nr XX/120/20 Rady Gminy w Regiminie z dnia 19 marca 2020 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, z powodu istotnego naruszenia przepisów art. 5 ust. 1 pkt 3 i art. 6n ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.) oraz § 14 ust. 2, § 39 ust. 1 w związku z § 143 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

§ 2

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

Uzasadnienie

W dniu 24 kwietnia 2020 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr XX/120/20 Rady Gminy w Regiminie z dnia 19 marca 2020 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości.

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 ustaliło i zważyło, co następuje.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy w Regiminie określiła wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanej przez

właścicieli nieruchomości położonych na obszarze Gminy Regimin, który stanowi załącznik Nr 1.

W części H „Ustalenie ryczałtowej stawki opłaty za rok” formularza deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, Rada Gminy w Regiminie wskazała dwie stawki, tj. cyt. „*stawka ryczałtu/rok dla 1 obiektu*” i „*stawka ryczałtu/rok dla 1 obiektu w przypadku nie wypełnienia obowiązku selektywnej segregacji*”.

W ocenie Kolegium Izby przytoczony wyżej zapis w formularzu deklaracji, wskazujący na dwie stawki, sugeruje - co jest nieprawidłowe - że właściciel nieruchomości może decydować, czy segregować odpady czy ich nie segregować. Zapisy te są niezgodne z przepisami art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, z których wynika obowiązek segregowania odpadów.

Kolegium Izby przypomina, że z dniem 6 września 2019 r. na mocy ustawy z dnia 19 lipca 2019 r o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1579), wprowadzono - w przepisach art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - obowiązek zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny. Tezę tą potwierdzają dodatkowo przepisy art. 6k ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którymi w przypadku, gdy właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny obowiązują go stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w wysokości nie niższej niż dwukrotna wysokość i nie wyższej niż czterokrotna wysokość stawki ustalonej przez radę gminy.

W przypadku niedopełnienia obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych wójt gminy wydaje, po wszczęciu postępowania, decyzję w sprawie określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi z zastosowaniem stawki opłaty podwyższonej, stosownie do przepisów art. 6ka ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprowadziła zatem obowiązek selektywnego zbierania odpadów i odebrała tym samym właścicielom nieruchomości i podmiotom z nimi ustawowo zrównanym prawo decydowania o sposobie gromadzenia odpadów na nieruchomościach w sposób selektywny lub nieselektywny.

Kolegium Izby wskazuje, że wybór przez właściciela nieruchomości innego - niż selektywny - sposobu gromadzenia odpadów nie jest aktualnie prawnie dopuszczalny.

Ponadto w § 4 przedmiotowej uchwały Rada Gminy w Regiminie postanowiła, cyt.: „*Traci moc: 1/ Traci moc Uchwała Nr XXXVIII/213/18 Rady Gminy Regimin z dnia 23 marca 2018 r. zmieniająca uchwałę w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości.*”.

Przywołany wyżej § 4 badanej uchwały oznacza, że tylko uchwała zmieniająca uchwałę Rady Gminy w Regiminie traci moc. Zatem uchwała zmieniana, a mianowicie uchwała Nr IX/40/15 Rady Gminy w Regiminie z dnia 29 czerwca 2015 r. w sprawie ustalenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi

składanej przez właścicieli nieruchomości, nadal pozostaje w obrocie prawnym, przy czym uchwała Nr IX/40/15 z 29 czerwca 2015 r. reguluje ten sam zakres spraw, co uchwała badana.

Równocześnie Kolegium Izby zwraca uwagę, że w obrocie prawnym nadal pozostaje uchwała Rady Gminy w Regiminie z dnia 17 listopada 2015 r. Nr XII/59/15 w sprawie warunków i trybu składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pomocą środków komunikacji elektronicznej składanej przez właścicieli nieruchomości, mimo że badana uchwała reguluje ten sam zakres spraw (tzn. warunki i tryb składania deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pomocą środków komunikacji elektronicznej).

Badana uchwała nie zawiera żadnych przepisów przejściowych lub dostosowujących, ani przepisów uchylających, odnoszących się do wcześniej podjętych uchwał.

W tym miejscu należy odwołać się do zasad techniki prawodawczej określonych § 14 ust. 2 w związku z § 143 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów, zgodnie z którymi, jeżeli ustawa (uchwała) reguluje dziedzinę spraw uprzednio unormowaną przez inną ustawę (uchwałę), to ustawa (uchwała) ta powinna zawierać także przepisy przejściowe lub dostosowujące oraz przepisy uchylające.

Ponadto, w przepisach § 39 ust. 1 w związku z § 143 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów wyraźnie wskazano, iż w przepisie uchylającym wyczerpująco wymienia się ustawy (uchwały), które ustawa (uchwała) uchyla; nie poprzestaje się na domyślnym uchyleniu poprzedniej ustawy (uchwały) przez odmienne uregulowanie danej sprawy w nowej ustawie (uchwale).

Oznacza to, iż jeśli dany akt zawiera normy, dotyczące kwestii już wcześniej uregulowanych, powinien - oprócz przepisów merytorycznych - zawierać przepisy derogacyjne, aby nie powstał sprzeczny system prawny.

Stanowisko to znajduje potwierdzenie, m. in. w wyroku WSA w Opolu z dnia 17 marca 2009 r., sygn. akt. II SA/Op 33/09, w którym Sąd stwierdził, cyt.: *„W związku z tym, że ustawodawca przyznał organom gminy uprawnienia stanowienia prawa, wskazać należy, że organy te powinny kierować się zasadami poprawnej legislacji. W doktrynie prawoznawstwa podkreśla się, iż do elementarnych zasad techniki prawodawczej należy zaliczyć regułę zakazu stosowania derogacji milczącej i nakazu stosowania derogacji wyraźnej. Powyższe reguły wynikają z przepisów § 82 i § 86 powołanego wyżej rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej, zamieszczonych w dziale II, mających z mocy § 143 zastosowanie do aktów prawa miejscowego, stanowiących, że zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niej nowych przepisów, nie może natomiast polegać na tym, że dawny przepis zastępuje się nowym, nie wskazując jednocześnie dokonywania tej zmiany (nowelizacja dorozumiana). Argumentem przemawiającym za niedopuszczalnością poprzestania na domyślnym uchyleniu przepisów lub przepisu*

przez samo odmienne uregulowanie danej sprawy jest realizacja zasady jedności prawa, a także czytelności systemu prawa poprzez pozabawienie wątpliwości, które akty obowiązują, a które już nie. Derogacja wyraźna polega na precyzyjnym wskazaniu uchylanych przepisów, przy czym z uwagi na pewność i jasność porządku prawnego informacja o utracie mocy prawnej aktu normatywnego winna następować w takim samym trybie, jak ogłoszenie o jego wejściu w życie”.

W badanej uchwale Rada Gminy w Regiminie, normując sprawy już wcześniej rozstrzygnięte, nie określiła, wymaganych - przez zasady legislacyjne - przepisów przejściowych lub dostosowujących ani uchylających, odnoszących się do wcześniej podjętych uchwał. Pominięcie tych uregulowań jest rażącym błędem.

W konsekwencji powstała sytuacja, gdy w obrocie prawnym funkcjonują dwa inne akty normatywne (w sprawie wzoru deklaracji oraz w sprawie warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej), regulujące te same kwestie, co badana uchwała. Taki stan prawny jest niedopuszczalny. Należy zatem stwierdzić nieważność aktu późniejszego, podjętego - wobec nie uchylenia aktu wcześniejszego - w sposób nieuprawniony.

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

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski