

Uchwała Nr 167/2016
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie
z 19 lipca 2016 r.

w sprawie wszczęcia postępowania nadzorczego wobec części uchwały Rady Gminy Janowiec.

Na podstawie art. 61 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm.), art. 91 ust. 1 w związku z art. 86 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r., poz. 446) i art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2016 r., poz. 561) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie

uchwała, co następuje:

wszczyna się postępowanie nadzorcze w celu stwierdzenia nieważności § 1 ust. 2 i 3 uchwały Nr XIX/139/2016 Rady Gminy Janowiec z dnia 30 czerwca 2016 r. w sprawie określenia terminu, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, z powodu istotnego naruszenia art. 6i ust. 1 pkt 2 w związku z art. 6c ust. 2 i 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2016 r., poz. 250) oraz naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 296).

U Z A S A D N I E N I E

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie, po zbadaniu doręczonej 7 lipca 2016 r. uchwały Rady Gminy Janowiec, o której mowa w sentencji, uznało, że została ona podjęta w części z istotnym naruszeniem prawa.

Ocenianą uchwałą Rada Gminy Janowiec określiła terminy, częstotliwość i tryb uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w odniesieniu do właścicieli nieruchomości zamieszkałych oraz nieruchomości rekreacyjno-wypoczynkowych i domków letniskowych. Według regulacji uchwały opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od nieruchomości zamieszkałych uiszcza się miesięcznie z dołu, w terminie do 25 dnia każdego miesiąca, którego dotyczy obowiązek ponoszenia opłaty (§ 1 ust. 1 uchwały). Ryczałtową opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi od domku letniskowego lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, w wysokości określonej w deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości, na których znajdują się domki letniskowe lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wykorzystywanych jedynie przez część roku, należy wносить z góry bez wezwania za cały rok do dnia 20 czerwca danego roku (§ 1 ust. 2). Natomiast opłatę z ustępu 2, za rok 2016, należy wnieść z góry do 30 listopada 2016 r. (§ 1 ust. 3).

O ile treść uchwały, dotycząca właścicieli nieruchomości zamieszkałych (§ 1 ust. 1), nie zawiera istotnego naruszenia prawa, to określenie terminu płatności, częstotliwości i trybu uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w odniesieniu do właścicieli nieruchomości rekreacyjno-wypoczynkowych i domków letniskowych, w ocenie Kolegium RIO w Lublinie, obarczone jest istotnym naruszeniem prawa.

Zgodnie z art. 6i ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w przypadku nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 2 (niezamieszkałych, na których powstają odpady komunalne) obowiązek uiszczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powstaje za każdy miesiąc, w którym na danej nieruchomości powstały odpady komunalne.

Według art. 6c ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy (ust. 1). Fakultatywnie 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 (ust. 2). Uchwała ta może dotyczyć wszystkich właścicieli nieruchomości lub właścicieli określonych nieruchomości, w szczególności nieruchomości na których jest prowadzony określony rodzaj działalności (ust. 3).

Z przytoczonych regulacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, że gmina ma obowiązek objąć systemem gospodarowania odpadów komunalnych jedynie nieruchomości zamieszkałe. Od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych zaś, gmina może pobierać opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi jedynie w sytuacji gdy uprzednio rada gminy przejęła odbieranie odpadów z tych nieruchomości – w trybie uchwały podjętej na podstawie art. 6c ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W odniesieniu do Gminy Janowiec należy stwierdzić, iż rada gminy nie przejęła odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości niezamieszkałych, a właścicieli domków letniskowych i nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe obciążono opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz określono im terminy częstotliwość oraz tryb uiszczania tej opłaty. Niewątpliwie powyższe nieruchomości należy zaliczyć do nieruchomości o charakterze niemieszkalnym, nieruchomości te nie służą osobom w nich przebywającym do stałego zamieszkiwania, a jedynie do wypoczynku. O charakterze domków letniskowych i nieruchomości rekreacyjno-wypoczynkowych jako nieruchomości niezamieszkałych przesądza też wykładnia art. 6j ust. 3c. Według tego zapisu ryczałtowa stawka opłaty jest ustalana jako iloczyn średniej ilości odpadów powstających na nieruchomościach letniskowych i rekreacyjno-wypoczynkowych, na obszarze gminy, wyrażonej w liczbie pojemników oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2. A w przepisie tym jest mowa o stawce od pojemnika, których ilość i pojemność przesądza o wysokości opłaty od nieruchomości niezamieszkałych - zgodnie z art. 6j ust. 3.

Obciążenie właścicieli nieruchomości letniskowych opłatą za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wyznaczenie im terminów płatności, trybu i częstotliwości uiszczania opłaty wobec braku uprzedniego objęcia gminnym systemem zagospodarowania odpadami komunalnymi nieruchomości niezamieszkałych stanowi istotne naruszenie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wymienionych w sentencji.

Właściciele ci nie muszą płacić opłaty za gospodarowanie odpadami na rzecz gminy, mają zaś obowiązek zawrzeć stosowne umowy z odbiorcą odpadów na ich odbieranie, zgodnie z wymogiem art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Niezależnie od omówionej wyżej sprzeczności systemowej uchwały, należy wskazać, że zasadnicze wątpliwości budzi określenie w niej obowiązku uiszczenia ryczałtowej opłaty za gospodarowanie odpadami od właścicieli domków letniskowych i nieruchomości rekreacyjno-wypoczynkowych za cały rok 2016 w pełnej wysokości w terminie do 30 listopada 2016 r. Uchwała wprowadzająca ten obowiązek została podjęta 30 czerwca 2016 r., a opublikowano ją w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego w dniu 5 lipca 2016 r. pod pozycją 2699 - a więc w połowie roku 2016. Wprawdzie formalnie nie nadano uchwale mocy wstecznej, ale narzucono jej adresatom obowiązek dotyczący okresu, w jakim ona jeszcze nie obowiązywała, czyli w pierwszej połowie roku 2016. Regulacja taka powinna wchodzić w życie z początkiem toku 2017 r., a jeżeli rada decyduje się wprowadzić ją w trakcie roku 2016, to w przepisie przejściowym powinna proporcjonalnie zmniejszyć jej wysokość za ten rok. Słusznie bowiem zauważa Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi, że „Zasady funkcjonowania demokratycznego państwa prawnego wymagają, aby regulacje prawne odnoszące się do określonego okresu czasu były wprowadzone i były znane adresatom obowiązków przed rozpoczęciem takiego okresu czasu. Obywatele nie powinni być bowiem zaskakiwani i dowiadywać się nagle, że określone przepisy choć obowiązują od wejścia ich w życie, to jednak dotyczą także okresu wcześniejszego, w jakim przepisy te nie obowiązywały. Dotyczy to także przepisów prawa lokalnego.” (sygn. akt I SA/Łd 1136/15 z dnia 17.12.2015 r.).

W konsekwencji powyższego regulacja zawarta w omawianej uchwale w istotny sposób narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie informuje, że w toku postępowania nadzorczego Rada Gminy Janowiec, w terminie do 1 sierpnia 2016 r., może złożyć na piśmie stosowne wyjaśnienie, bądź dodatkowe informacje, mające istotne znaczenie dla sprawy, może też – uznając przytoczone wyżej racje prawne – dostosować kwestionowaną uchwałę do przepisów prawa.

2 sierpnia 2016 r., o godz. 10:55 w siedzibie RIO w Lublinie, w sali posiedzeń Kolegium RIO, odbędzie się posiedzenie Kolegium RIO, na którym będzie rozpatrywana sprawa stwierdzenia nieważności części uchwały Rady Gminy Janowiec. Upoważniony przedstawiciel Gminy ma prawo uczestniczenia w tym posiedzeniu i przedstawienia stanowiska w tej sprawie.

Wykonanie uchwały powierza się prezesowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie.

Otrzymują:

1. Rada Gminy Janowiec,
2. Wójt Gminy Janowiec.