

**Uchwała nr 28/2022**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach**  
**z dnia 21 grudnia 2022 roku**

w sprawie stwierdzenia nieważności w części uchwały nr LIV/658/2022 Rady Miejskiej w Busku-Zdroju z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa oraz wyznaczenia inkasentów i określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w składzie:**

Przewodniczący: Damian Grzelka – Prezes,

Członkowie: Wojciech Czerw, Monika Dębowska-Sołtyk, Iwona Kudła, Ewa Midura, Ireneusz Piasecki, Zbigniew Rękas, Agnieszka Zarębska

na podstawie 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 (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.) uchwała, co następuje:

stwierdza nieważność uchwały LIV/658/2022 Rady Miejskiej w Busku-Zdroju z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa oraz wyznaczenia inkasentów i określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso w części dotyczącej § 6, § 8 ust. 2 zakresie słów „po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia i ma zastosowanie” z powodu naruszenia art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519) oraz art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

**Uzasadnienie**

Uchwała nr nr LIV/658/2022 Rady Miejskiej w Busku-Zdroju z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie poboru opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa oraz wyznaczenia inkasentów i określenia wysokości wynagrodzenia za inkaso przesłana została do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach w dniu 29 listopada 2022 r. i na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych uchwała została objęta postępowaniem nadzorczym.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach badając uchwałę ww. uchwałę stwierdziło, że jest ona obciążona wadami o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Rada Miejska w Busku-Zdroju w § 6 wprowadziła zapis:

„Wynagrodzenie, o którym mowa w § 5, wypłacane jest w terminie 30 dni od daty wypełnienia zobowiązań związanych z inkasem podatków.”

Zgodnie z art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519) rada gminy w drodze uchwały, może zarządzić pobór opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w drodze inkasa oraz wyznaczyć inkasentów i określić wysokość wynagrodzenia za inkaso.

Ww. przepisy upoważniły radę gminy wyłącznie do zarządzenia poboru opłaty w drodze inkasa oraz do określenia inkasentów i wysokości ich wynagrodzenia.

Przepisy prawa nie uprawniają natomiast rady gminy do określenia szczegółowych zasad dokonywania wypłaty wynagrodzenia za inkaso.

Zakładając racjonalność ustawodawcy oraz pamiętając o zasadzie ścisłego wykładania przepisów delegacyjnych (por. wyrok NSA z 8 listopada 2012 r., II OSK 2012/12, CBOSA), nie można w tej sytuacji dokonywać rozszerzającej wykładni przepisu art. 61 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach twierdząc, że upoważnia on radę gminy do określenia również terminów wypłaty wynagrodzenia dla inkasentów z tytułu poboru opłat za gospodarowanie odpadami i innych warunków wypłaty tego wynagrodzenia. Powodem takiej zawężającej regulacji może być to, że określenie terminu wypłaty wynagrodzenia należnego inkasentom stanowi czynność materialno-techniczną, która nie podlega regulacji w aktach prawa miejscowego. Rozliczanie inkasentów z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, a w tym i wypłata w stosownych terminach wynagrodzenia za inkaso, którego przysługiwanie i wysokość wynika z uchwał rady gminy należy z mocy prawa do kompetencji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, jako organu podatkowego (art. 6 ust. 12 u.c.i.p.g.) – por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 6 listopada 2019 r., sygn. akt II SA/Ke 632/19, wyrok WSA w Kielcach z 25 listopada 2021 r., sygn. akt I SA/Ke 391/21 (CBOSA).

Stwierdzić zatem należy, że w omawianym zakresie doszło do przekroczenia delegacji ustawowej określonej w art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Kolegium Izby wskazuje, że badana uchwała, stosownie do art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, jest aktem prawa miejscowego, podejmowanym na podstawie upoważnienia ustawowego i wprowadzającym regulacje powszechnie obowiązujące na terenie gminy. W odniesieniu do aktów prawa miejscowego znajduje zastosowanie § 135 oraz § 137 Załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" w związku z § 143 cytowanego Załącznika do rozporządzenia. W myśl § 135 w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, tj. "podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który upoważnia dany organ do uregulowania określonego zakresu spraw".

W § 8 ust. 2 ww. uchwały LIV/658/2022 Rady Miejskiej w Busku-Zdroju określono, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia i ma zastosowanie od dnia 1 stycznia 2023 roku.”

Zasady wejścia w życie m.in. aktów prawa miejscowego normuje art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). Zgodnie z brzmieniem wskazanego przepisu, 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. 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. Przepisy porządkowe wchodzi w życie po upływie trzech dni od dnia ich ogłoszenia. W uzasadnionych przypadkach przepisy porządkowe mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż trzy dni, a jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia, można zarządzić wejście w życie takich przepisów z dniem ich ogłoszenia.

Konstruując akt prawa miejscowego należy mieć również na względzie regulacje rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). W myśl § 6 załącznika do wskazanego rozporządzenia, przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Zasada ta jest aktualna również w odniesieniu do aktów stanowiących przez Radę Miejską, bowiem zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia, do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone m.in. w dziale I, w rozdziałach 1-7 załącznika.

Analiza zapisu § 8 ust. 2 badanej uchwały prowadzi do wniosku, że organ stanowiący wprowadził w nim dwie, rozłączne regulacje w zakresie wejścia w życie. Pierwsza z nich mówi, że uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia, co nastąpiło w dniu 30 listopada 2022 r. i oznacza wejście w życie z dniem 15 grudnia 2022 r., bowiem zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, przy obliczaniu terminu wejścia w życie aktu normatywnego określonego w dniach nie uwzględnia się dnia ogłoszenia, z wyjątkiem przypadków, gdy akt normatywny wchodzi w życie z dniem ogłoszenia. Druga zaś regulacja § 6 badanej uchwały stanowi, że wejście w życie nie może nastąpić wcześniej niż z dniem 1 stycznia 2022 r. Skoro zatem w § 8 ust. 2 uchwały zawarto dwie różne daty, to przepis ten jest niewątpliwie wewnętrznie sprzeczny, co stanowi istotne naruszenie prawa. Pogląd taki prezentuje również orzecznictwo sądowe, np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. II FSK 1271/19 oraz wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 września 2020 r., sygn. VIII SA/Wa 414/20, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 10 listopada 2022 r., sygn. I SA/Ke 385/22.

Należy mieć na uwadze, że istotna wadliwość aktu prawnego nie przesądza każdorazowo o konieczności stwierdzenia jego nieważności w całości. Jak wskazano, uchwała została przekazana do publikacji i ogłoszona w stosownym terminie. Stąd wystarczającym dla doprowadzenia do stanu zgodności z prawem jest stwierdzenie nieważności wyłącznie części ww. uchwały. Mając na względzie powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach podjęło uchwałę jak w sentencji.

### **Pouczenie**

Od niniejszej uchwały Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach przysługuje skarga za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach w terminie 30 dni od dnia doręczenia.

Damian Grzelka  
Prezes