

WPLYNEŁO

Burmistrz Olecka
Plac Wolności 3
19-400 Olecko

dnia ...1.2.11.2019...



Olecko, 8 listopada 2019 r.

Przewodniczący
Rady Miejskiej w Olecku

ORN.0721.1.2019

W nawiązaniu do złożonego w dniu 4 listopada 2019 r. przez grupę Radnych projektu uchwały w sprawie zmiany uchwały zmieniającej uchwałę dotyczącej wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty oraz stawki za pojemnik o określonej pojemności, z uwzględnieniem autopoprawki z dnia 8 listopada 2019 r., w związku z § 65 ust. 2 uchwały Nr ORN.0007.65.2016 Rady Miejskiej w Olecku z dnia 30 września 2016 r. (z późn. zm.) w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Olecko, przedkładam niniejszym **opinię** w tej sprawie.

Przedłożona uchwała, z uwzględnieniem autopoprawki, w zakresie techniki prawodawczej posiada błędy w podstawach prawnych (Dzienniki Ustaw) oraz w paragrafie dotyczącym wejścia w życie. Mogą one być usunięte w formie kolejnej autopoprawki wnioskodawców – w załączeniu projekt uchwały z uwzględnieniem proponowanych poprawek.

Należy stwierdzić jednak, że przedłożony projekt obarczony jest problemem prawnym co do istoty samej intencji projektodawców. W ocenie nadzoru prawnego Urzędu Miejskiego w Olecku **terminu obowiązywania uchwały nie można przesunąć po dniu jej wejścia w życie.** Przedmiotowa uchwała weszła w życie 1 listopada 2019 r.

Kwestie te reguluje ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Na szczególną uwagę zasługuje art. 4 ust. 1 tej ustawy, gdzie postanowiono, że 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. Dalej postanowiono, że w uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem ust. 3, 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. Wreszcie, jak wynika z art. 5 – przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. W orzecznictwie zarówno sądowym, jak i organów nadzorczych (województw, regionalnych izb obrachunkowych) akcentuje się, że obowiązek ustanawiania odpowiedniego *vacatio legis* oraz związany z nim zakaz działania prawa wstecz (*lex retro non agit*) wynika z zasad bezpieczeństwa prawnego, pewności obrotu prawnego, poszanowania praw nabytych czy ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które wywodzi się z zasady demokratycznego państwa prawnego wyrażonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Należy zauważyć, iż ustawowy zwrot „demokratyczne państwo prawne” jest niedookreślony i bardzo pojemny. **Skoro więc art. 5 powołanej ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej”, ale tylko „jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na**

przeszkodzie”, to obowiązkiem projektodawców w przypadku korzystania z tej instytucji prawnej jest podanie faktycznego i prawnego uzasadnienia, iż pomimo działania wstecz aktu normatywnego będzie on realizował zasady demokratycznego państwa prawa. Takiego uzasadnienia wnioskodawcy nie podali, a jednozadaniowe uzasadnienie projektu uchwały, cyt.: „*W związku z licznymi sygnałami ze strony mieszkańców, zwłaszcza mieszkańców zrzeszonych w lokalach spółdzielczych Rada Miejska wychodząc naprzeciw ich oczekiwaniu wprowadza nowy termin obowiązywania uchwały i przesuwa go na dzień 1 kwietnia 2020 r.*” nie czyni zadość temu obowiązkowi.

Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika, że odstępianie od zasady *nieretroakcji* jest możliwe tylko w szczególnych przypadkach, wyłącznie z usprawiedliwianych względów dla urzeczywistnienia wartości konstytucyjnej postrzeganej jako istotniejsza od wartości chronionej zakazem działania prawa wstecz. Wsteczna moc prawa dotyczyć może tylko przyznania praw, a wykluczyć należy możliwość stosowania *retroakcji* do nakładania obowiązków. W analizowanym przypadku wnioskodawcy skupili się na rzekomej ochronie praw mieszkańców spółdzielni, choć nie zostało to poparte żadnymi dowodami. Jednocześnie, próbując wprowadzać prawa dla jednej grupy mieszkańców, nie uwzględniono nałożonych i przyjętych obowiązków przez pozostałych mieszkańców całej gminy, **naruszając tym samym ich prawa.**

27 września br. Rada Miejska w Olecku przyjęła uchwałę podwyższającą o 2 zł od 1 osoby opłatę za odpady komunalne zbierane w sposób selektywny (tzw. stawka podstawowa). Jednocześnie, czyniąc zadość zapisom zmienionej z dniem 6 września br. ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustalono, że podwyższona opłata za brak segregacji wyniesie dwukrotność stawki podstawowej. Zdecydowana większość gospodarstw domowych, w tym wspólnoty mieszkaniowe i spółdzielnie mieszkaniowe, podjęło trud wdrożenia na swoich nieruchomościach selektywnej zbiórki odpadów, obowiązującej *nota bene* od 1 lipca 2013 roku. Przez cały październik odbywały się spotkania, konsultacje i głosowania w nieruchomościach wielolokalowych, na których **mieszkańcy podejmowali świadome decyzje** o tym czy chcą podjąć trud segregowania śmieci i płacić mniej, czy też kosztem wyższej opłaty tego trudu sobie nie zadawać. Do końca października do Urzędu Miejskiego wpłynęło ponad tysiąc deklaracji, w tym deklaracji z nieruchomości wielolokalowych. Na dzień 31 października 2019 r. ok. 87 % wspólnot i spółdzielni zmieniło swoje deklaracje. Warto przy tym wspomnieć, że część wspólnot złożyło deklaracje zaznaczając przy tym, że pozostaje nadal przy nieselektywnej zbiórce odpadów. Szacujemy (na dzień dzisiejszy dane są ciągle wprowadzane), że zamiast zakładanych 30 % zmieniających deklarację w związku z podwyższeniem opłaty, takiej zmiany mogło dokonać nawet 70 % osób będących w systemie gospodarki odpadowej, a tzw. deklaracje „śmieciowe” wciąż wpływają.

Wracając do wcześniejszego argumentu o możliwości nadania uchwale mocy wstecznej, pod warunkiem przyznania praw, a nie obłożenia obowiązkami, należy stwierdzić, że **gdyby taka uchwała weszła w życie zostałyby naruszone prawa właśnie tych, którzy podporządkowali się przepisom prawa, zarówno centralnego jak i lokalnego.** Część mieszkańców, w liczbie zdecydowanie większej niż ta w imieniu których wnioskuje projektodawcy, zostałaby pozbawiona prawa „niezadawania sobie trudu” w związku z koniecznością dostosowania swojej nieruchomości do segregacji, a ewentualna zmiana daty wejścia w życie nowych stawek nie cofnie skutków jakie Ci mieszkańcy już ponieśli, gdyż Ci właśnie mieszkańcy już od 1 listopada br., śmieci segregują.

W tej opinii nie sposób pominąć argumentacji ekonomicznej. Przygotowanie aktu prawnego dotyczącego finansów publicznych, a takim jest właśnie ten projekt uchwały, powinno być poprzedzone wnikliwą analizą ekonomiczną, pokazującą skutki finansowe dla budżetu gminy. Takiej analizy wnioskodawcy nie przedstawili. Jest to jedna z podstaw do uchylenia uchwały przez Regionalną Izbę Obrachunkową, jako uchwały podjętej z rażącym naruszeniem prawa. Tutejszy Urząd, na prośbę projektodawców, taką analizę mógłby oczywiście przygotować, lecz ze względów opisanych wyżej nie jest to możliwe w tym okresie i w tak krótkim terminie, głównie ze względu na ilość wpływających deklaracji. Wiadomym jest jednak już dziś, że analiza ekonomiczna przedstawiona do projektu uchwały, którą projektodawcy chcą zmienić, w związku z ogromnym zainteresowaniem mieszkańców zmianą sposobu segregacji, jest już wysoce nieaktualna.

Analiza finansowa na koniec października (dane robocze) przedstawia się następująco:

1) Wydatki planowane: 3.480.000,00 zł

Wydatki wykonane: 3.136.032,14 zł

Faktura za odbiór odpadów za październik: ok. 270.000,00

Pozostaje na 2019 r.: 73.967,86 zł

Analiza wydatków za listopad i grudzień: ponad 600.000,00 zł

Brak: ok. 500.000,00 zł

2) Dochody planowane: 3.487.500,00 zł

Dochody wykonane: 2.877.046,71 zł

Analiza wpływów za listopad i grudzień: ok. 575.000,00 zł

Brak: ok. 35.000,00 zł

3) Posumowanie – do budżetu na 2019 r.:

należałoby zwiększyć plan wydatków o ok. 500.000,00 zł

należałoby zmniejszyć plan dochodów o ok. 35.000,00 zł

skutek: należałoby „dolożyć” do gospodarki odpadowej ok. 535.000,00 zł z innych źródeł

Uchwała z 27 października br. miała na celu zniwelowanie tej różnicy, niestety dziś już wiadomo, że założenia okazały się niedoszacowane, choć na etapie jej uchwalania pojawiały się głosy części Radnych, że zostały przeszacowane, a gmina chce w ten sposób pozyskać dodatkowe środki do budżetu. Samo założenie takiego działania jest oczywiście nieprawdą, a działanie niezgodne z obowiązującymi przepisami, w myśl których system gospodarki odpadami musi się bilansować. Środki zebrane w ramach opłaty za gospodarowanie odpadami są tzw. „środkami znaczonymi”, które mogą zostać wydatkowane tylko i wyłącznie na zadania określone w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tj. na cele związane z realizacją gospodarki odpadowej.

Dla przypomnienia: głównym powodem konieczności podniesienia stawek za odbiór odpadów był wzrost wydatków, spowodowany:

1) wzrostem, o ok. 30 %, opłaty za utylizację odpadów komunalnych, głównie zmieszanych;

2) wzrostem opłaty za korzystanie ze środowiska (tzw. opłata marszałkowska za składowanie odpadów) w 2019 roku o 30 zł za tonę odpadów, natomiast od stycznia 2020 roku opłata wzrasta o kolejne 100 zł;

3) wzrostem ilości wytwarzanych przez mieszkańców odpadów – od stycznia do września 2019 r. wytworzono tyle śmieci co w całym 2018 roku.

Podsumowując, gdyby przedłożony projekt uchwały został uchwalony, nie tylko brakłoby tych pieniędzy, o których mowa wyżej, ale w obecnej sytuacji doprowadziłoby do jeszcze większego deficytu finansowego spowodowanego przeliczeniem złożonych deklaracji zmieniających sposób

gromadzenia odpadów z niesegregowanych na segregowane według obowiązującej wcześniej stawki 10 zł od osoby, co wiązałoby się ze zmniejszeniem wpływów do budżetu gminy lub wręcz mogłoby wpłynąć na konieczność zwrotu kwot już wpłaconych, po stwierdzeniu nadpłaty.

Nie sposób pominąć również administracyjnego aspektu proponowanego rozwiązania. Zmiana uchwały 27 września br. i wprowadzenie nowych stawek od dnia 1 listopada br. spowodowały konieczność wygenerowania paru tysięcy zawiadomień o zmianie opłaty. Co wiąże się z szeregiem czynności technicznych: zawiadomienie to trzeba podpisać, zapakować w koperty i dostarczyć mieszkańcom za zwrotnym potwierdzeniem odbioru. Część zawiadomień do dziś nie została jeszcze doręczona. Czynności te poza poświęceniem czasu, który mógłby być przeznaczony np. na działania związane z kontrolą, nadzorem i uszczelnianiem systemu gospodarki odpadowej, wymagały dodatkowych nakładów finansowych na dostarczenie i potwierdzenie odbioru korespondencji. Wprowadzenie dwukrotności opłaty za niesegregowanie odpadów spowodowało ponadto, o czym była mowa wcześniej, także wzmogłą ilość zmian w deklaracjach (ponad tysiąc). Prawie każdy składający deklarację, wymagał by mu w wypełnianiu druku pomoc. Przy przyjmowaniu deklaracji w trybie ciągłym pracowało w ostatnim miesiącu od 4 do 6 pracowników, którzy na co dzień wykonują inne zadania. Ilość danych z deklaracji jest tak duża, że do dnia dzisiejszego nie było możliwe ich wszystkich wprowadzić do systemu komputerowego. Wysłane zawiadomienia, a następnie zmiana deklaracji, nie rzadko „mija się” podczas doręczeń. Wymaga to udzielania dodatkowych wyjaśnień. Nie sposób sobie nawet wyobrazić chaosu jaki spowodowałyby „cofnięcie” zmiany stawki, generowanie i doręczanie nowych zawiadomień z tą samą datą obowiązywania, ponowne zmiany deklaracji i ponowna zmiana organizacji odbioru odpadów. Należy podkreślić, że proponowane rozwiązanie funkcjonowałoby 5 miesięcy po czym cała procedura zawiadamiania mieszkańców musiałaby nastąpić ponownie.

Wobec powyższego, wyrażam opinię, że przyjęcie proponowanego projektu uchwały nie służyłoby pogłębianiu zaufania mieszkańców do władzy publicznej, naruszyłoby zasadę proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania (Art. 8 Kodeksu Postępowania Administracyjnego Dz.U.2018.0.2096 t.j. - Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego)

Wychodząc naprzeciw ewentualnemu kolejnemu projektowi mającemu doprowadzić do obniżenia stawki za odpady niesegregowane, odpierając jednocześnie zarzuty, że ustalenie dwukrotności podwyższenia opłaty za brak segregacji było przedwczesne informuję, że zgodnie z komentarzem praktycznym do ustawy, zawartym w LEXie, „w okresie od 6.09.2019 r. do 6.09.2020 r. rada gminy może zmieniać uchwały podjęte na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Jeśli jednak zmiana dotyczy kwestii objętej nowelizacją z 19.07.2019 r., to musi być zgodna z nowymi przepisami. Nie ma jednak obowiązku dostosowywania całego regulaminu do obecnego brzmienia ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach jedną uchwałą zmieniającą. Można dokonywać tego etapami, byle do 6.09.2020 r. cała uchwała była dostosowana do nowych przepisów.” Uchwała z 27 września 2019 r. jest więc dopiero pierwszym etapem szeregu zmian, które nas czekają, a ustalenie minimum dwukrotności opłaty za niesegregowanie było ustawowym obowiązkiem Rady Miejskiej, który Rada Miejska w Olecku wypełniła.

Burmistrz Olecka
Karol Sobczak