

Uchwała nr 25/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 21 lutego 2018 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Oława nr XLIX/326/2018 z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLIII/267/2013 Rady Gminy Oława z dnia 11 kwietnia 2013 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokości stawki tej opłaty

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 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 i 2232), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy Oława nr XLIX/326/2018 z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLIII/267/2013 Rady Gminy Oława z dnia 11 kwietnia 2013 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokości stawki tej opłaty — wobec istotnego naruszenia art. 6k ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6j ust. 2 i 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2017 r. poz. 1289, 2056 i 2422).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Oława nr XLIX/326/2018 z dnia 31 stycznia 2018 r. w sprawie zmiany uchwały nr XLIII/267/2013 Rady Gminy Oława z dnia 11 kwietnia 2013 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokości stawki tej opłaty wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 7 lutego 2018 roku.

Rada Gminy Oława przedmiotową uchwałą dokonała zmiany wysokości miesięcznej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi pobieranej z nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy. Zgodnie z § 1 uchwały zmieniającej, § 2 w uchwale Rady Gminy Oława nr XLIII/267/2013 z dnia 11 kwietnia 2013 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokości stawki tej opłaty otrzymuje brzmienie:

„1. Ustala się miesięczną stawkę za gospodarowanie nieselektywnie zbieranymi odpadami komunalnymi w wysokości 160 zł miesięcznie od gospodarstwa domowego.

2. Dokonuje się zróżnicowania stawki opłaty za gospodarowanie nieselektywnie zbieranymi odpadami komunalnymi w taki sposób, że w przypadku nieruchomości zamieszkałej, na której występuje co najmniej jedno gospodarstwo domowe stawki opłat wynoszą:

- a) od gospodarstwa domowego zamieszkałego przez 1 mieszkańca 30 zł/miesiąc;
- b) od gospodarstwa domowego zamieszkałego przez 2 mieszkańców 60 zł/miesiąc;
- c) od gospodarstwa domowego zamieszkałego przez 3 mieszkańców 85 zł/miesiąc;
- d) od gospodarstwa domowego zamieszkałego przez 4 mieszkańców 110 zł/miesiąc;
- e) od gospodarstwa domowego zamieszkałego przez 5 mieszkańców 135 zł/miesiąc;
- f) od gospodarstwa domowego zamieszkałego przez co najmniej 6 mieszkańców 160 zł/miesiąc”.

Rada gminy zobligowana jest przepisem art. 6k ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2017 r. poz. 1289, 2056 i 2422) — zwanej dalej „u.c.p.g.” — do dokonania wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami

komunalnymi spośród metod określonych w art. 6j ust. 1 i 2 tej ustawy oraz ustalenia stawki takiej opłaty. Uchwała rady gminy zawierająca wskazane regulacje jest aktem prawa miejscowego. W świetle art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów. Podobnie przepis art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875 i 2232) stanowi, że na podstawie upoważnień ustawowych, gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. W myśl § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283) w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące sprawy z przekazanego upoważnieniem zakresu. Oznacza to, że akt podjęty na podstawie ustawowego upoważnienia może regulować tylko i wyłącznie sprawy przekazane tym upoważnieniem. Zgodność z prawem aktu wydanego na podstawie ustawowego upoważnienia polega na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu.

W ocenie Kolegium Izby różnicowanie stawki opłaty w zależności od wielkości gospodarstwa domowego w sposób istotny narusza art. 6k ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6j ust. 2 i 2a u.c.p.g. Rada Gminy dokonała wyboru metody ustalania opłaty, o której mowa w art. 6j ust. 2 u.c.p.g., i ustaliła jej stawkę. Podstawą jej różnicowania nie może być art. 6j ust. 2a u.c.p.g. Katalog ujęty we wskazanym przepisie nie zawiera bowiem przesłanki różnicowania stawki opłaty w zależności od wielkości (liczebności) gospodarstwa domowego, gdyż liczba mieszkańców, o których mowa w tym przepisie, odnosi się do liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, a nie do liczby mieszkańców tworzących, czy zamieszkujących gospodarstwo domowe. Pojęcia „liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość” nie można utożsamiać z pojęciem „gospodarstwa domowego”, gdyż osoby zamieszkujące nieruchomość nie muszą tworzyć ze sobą gospodarstwa domowego. Przedmiotowa przesłanka znajduje więc zastosowanie w przypadku metody, o której mowa w art. 6j ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., zgodnie z którym opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest obliczana jako iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1 ustawy. W konsekwencji, w przypadku wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6j ust. 2 u.c.p.g., rada gminy może ustalić jedną stawkę opłaty od gospodarstwa domowego, bez jej różnicowania w zależności od wielkości (liczebności) gospodarstwa (zob. wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 11 czerwca 2014 r. sygn. akt II SA/Bd 114/14, CBOSA; wyrok NSA z dnia 6 maja 2016 r. sygn. akt II FSK 16/16, CBOSA).

Ponadto należy zauważyć, że na mocy art. 1 pkt 14 ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 87), art. 6k ust. 4 u.c.p.g. otrzymał nowe brzmienie. Poprzednia regulacja art. 6k ust. 4 u.c.p.g. o treści: „Rada gminy określając warunki opłat zgodnie z metodą, o której mowa w art. 6j ust. 1 i 2, może różnicować stawki opłat, wprowadzać zwolnienia przedmiotowe, ustanawiać dopłaty dla właścicieli nieruchomości, o których mowa w art. 6c ust. 1, spełniających ustalone przez nią kryteria lub określić szczegółowo zasady ustalania tych opłat” na skutek nowelizacji ustawy została usunięta, a nowa treść tego przepisu dotyczy możliwości zwolnienia w całości bądź w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi określonych podmiotów. Tym samym ustawodawca zrezygnował z ogólnego upoważnienia dla rady gminy do różnicowania stawek opłat, zawartego do dnia 1 lutego 2015 r. w art. 6k ust. 4 u.c.p.g., pozostawiając w tym zakresie jedynie upoważnienie wynikające z art. 6j ust. 2a ustawy, zawierające zamknięty katalog możliwości zastosowania takiego różnicowania, który nie przewiduje w tym zakresie przesłanki wielkości (liczebności) gospodarstwa domowego. Wybór przez radę gminy metody ustalania stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego, a więc określonej w art. 6j ust. 2 u.c.p.g., uniemożliwia różnicowanie tej stawki w zależności od kryteriów wymienionych w art. 6j ust. 2a u.c.p.g. W zmienionym stanie prawnym brak jest zatem normy ustawowej, z której można, przy zastosowaniu wykładni systemowej wewnętrznej wywnioskować, że niezależnie od przyjętej metody ustalania opłat stawki mogą być różnicowane (zob. wyrok NSA z dnia 6 maja 2016 r. sygn. akt II FSK 16/16).

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Oława przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus