

Uchwała nr 44/2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 18 marca 2019 r.

**w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej Złotoryi nr 0007.V.36.2019
z dnia 21 lutego 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie
odpadami komunalnymi i ustalenia wysokości tej opłaty uiszczanej przez właścicieli
nieruchomości zamieszkałych oraz ustalenia stawki opłaty za pojemnik uiszczanej
przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy,
a powstają odpady komunalne**

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 i z 2018 r. poz. 2500) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miejskiej Złotoryi nr 0007.V.36.2019 z dnia 21 lutego 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia wysokości tej opłaty uiszczanej przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych oraz ustalenia stawki opłaty za pojemnik uiszczanej przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne — 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 2018 r. poz. 1454 i 1629).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miejskiej Złotoryi nr 0007.V.36.2019 z dnia 21 lutego 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i ustalenia wysokości tej opłaty uiszczanej przez właścicieli nieruchomości zamieszkałych oraz ustalenia stawki opłaty za pojemnik uiszczanej przez właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 28 lutego 2019 roku.

W § 1 i § 2 uchwały zostały zawarte następujące regulacje:

„§ 1. Dokonuje się wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w taki sposób, że:

1. W przypadku nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy miesięczna opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi zryczałtowaną opłatę od gospodarstwa domowego w zależności od ilości osób zamieszkałych w gospodarstwie domowym ustaloną w § 2.

2. W przypadku nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne opłata za gospodarowanie odpadami stanowi iloczyn pojemników o określonej pojemności oraz stawki określonej w § 3.

§ 2. 1. Ustala się zryczałtowane stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w § 1, jeżeli odpady te są zbierane i odbierane w sposób selektywny w wysokości:

- 1) gospodarstwo domowe – 1 osobowe – 20,00 zł/ miesiąc,
- 2) gospodarstwo domowe – 2 osobowe – 38,00 zł/ miesiąc,
- 3) gospodarstwo domowe – 3 osobowe – 54,00 zł/ miesiąc,
- 4) gospodarstwo domowe – 4 osobowe – 68,00 zł/ miesiąc,

- 5) gospodarstwo domowe – 5 osobowe – 80,00 zł/ miesiąc,
- 6) gospodarstwo domowe – 6 osobowe i więcej – 88,20 zł/ miesiąc,

2. Ustala się wyższe zryczałtowane stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w § 1, jeżeli odpady te nie są zbierane i odbierane w sposób selektywny w wysokości:

- 1) gospodarstwo domowe – 1 osobowe – 30,00 zł/ miesiąc,
- 2) gospodarstwo domowe – 2 osobowe – 57,00 zł/ miesiąc,
- 3) gospodarstwo domowe – 3 osobowe – 81,00 zł/ miesiąc,
- 4) gospodarstwo domowe – 4 osobowe – 102,00 zł/ miesiąc,
- 5) gospodarstwo domowe – 5 osobowe – 120,00 zł/ miesiąc,
- 6) gospodarstwo domowe – 6 osobowe i więcej – 132,20 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 2018 r. poz. 1454 i 1629) — zwanej dalej „u.c.p.g.” — do dokonania wyboru metody ustalenia 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 2019 r. poz. 506) 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 sprawę z przekazanego upoważnieniem zakresu. Oznacza to, że akt podjęty na podstawie ustawowego upoważnienia może regulować tylko i wyłącznie sprawę przekazane tym upoważnieniem. Zgodność z prawem aktu wydawanego 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 Miejska dokonując wyboru metody ustalenia opłaty, o której mowa w art. 6j ust. 2 u.c.p.g., przyjęła jednocześnie kilka stawek tej opłaty, podczas gdy przywołany przepis stanowi, że rada gminy może uchwalić jedną stawkę od gospodarstwa domowego. Podstawą do różnicowania stawek w danym przypadku 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 ustalenia 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).

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, określonego w art. 6k ust. 4 u.c.p.g. (obowiązującego do dnia 1 lutego 2015 r.), 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 ustalenia 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).

Ponadto Kolegium wskazuje na nieprawidłową regulację w powołanym wyżej § 1 ust. 2 badanej uchwały. W przypadku nieruchomości niezamieszkałych sposób ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wynika wprost z art. 6j ust. 3 u.c.p.g. i stanowi iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników z odpadami komunalnymi powstającymi na danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2. Stosownie do art. 6k ust. 1 w związku z art. 6j ust. 1 i 2 u.c.p.g., Rada Gminy dokonuje wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi wyłącznie dla nieruchomości zamieszkałych.

Wobec istotnego naruszenia prawa w § 1 i § 2 badanej uchwały zasadne jest stwierdzenie nieważności całości uchwały. Pozostawienie w obrocie prawnym pozostałych jej przepisów (a w szczególności § 5) skutkowałoby brakiem wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i stawek takiej opłaty dla nieruchomości zamieszkałych w gminie miejskiej Złotoryja.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miejskiej Złotoryi 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.

Zastępca Przewodniczącego Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Marek Głód