

Uchwała nr 107/2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 24 września 2019 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miasta Świeradów-Zdrój nr XV/74/2019 z dnia 5 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany uchwały nr XL/193/2013 Rady Miasta Świeradów-Zdrój z dnia 27 lutego 2013 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty oraz określenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi odbieranymi od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Miejskiej Świeradów-Zdrój

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, 1309 i 1696), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Miasta Świeradów-Zdrój nr XV/74/2019 z dnia 5 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany uchwały nr XL/193/2013 Rady Miasta Świeradów-Zdrój z dnia 27 lutego 2013 r. w sprawie wyboru metody ustalania opłaty oraz określenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi odbieranymi od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Miejskiej Świeradów-Zdrój — z powodu 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, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Miasta Świeradów-Zdrój nr XV/74/2019 z dnia 5 sierpnia 2019 r. w sprawie zmiany uchwały nr XL/193/2013 Rady Miasta Świeradów-Zdrój z dnia 27 lutego 2013 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty oraz określenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi odbieranymi od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Miejskiej Świeradów-Zdrój wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 28 sierpnia 2019 roku.

Rada Miasta Świeradów-Zdrój przedmiotową uchwałą ustaliła miesięczne stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi pobieranej z nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, z zastosowaniem metody ustalenia opłaty od gospodarstwa domowego. W § 1 i § 2 uchwały zostały zawarte następujące regulacje:

„§ 1. Ustala się metodę obliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, na terenie Gminy Miejskiej Świeradów-Zdrój poprzez przyjęcie, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn liczby gospodarstw domowych, zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty określonej w § 2.

§ 2. Ustala się stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy:

1. w przypadku, gdy odpady zbierane są w sposób nieselektywny:

a) dla gospodarstwa domowego 1 osobowego stawka opłaty wynosi 45 zł miesięcznie,

b) dla gospodarstwa domowego 2 osobowego stawka opłaty wynosi 90 zł miesięcznie,

c) dla gospodarstwa domowego liczącego powyżej 2 osób stawka opłaty jest wielokrotnością ilości osób x stawka od 1 osoby, co odpowiednio wynosi:

- gospodarstwo 3 osobowe — 135,00 złotych miesięcznie,
- gospodarstwo 4 osobowe — 180,00 złotych miesięcznie,
- gospodarstwo 5 osobowe — 225 złotych miesięcznie,
- gospodarstwo 6 osobowe i powyżej — 270,00 złotych miesięcznie.

2. w przypadku, gdy odpady zbierane są w sposób selektywny:

- a) dla gospodarstwa domowego 1 osobowego stawka opłaty wynosi 17 zł miesięcznie,
- b) dla gospodarstwa domowego 2 osobowego stawka opłaty wynosi 34,00 zł miesięcznie,
- c) dla gospodarstwa domowego liczącego powyżej 2 osób stawka opłaty jest wielokrotnością ilości osób x stawka od 1 osoby, co odpowiednio wynosi:
 - gospodarstwo 3 osobowe — 51 złotych miesięcznie,
 - gospodarstwo 4 osobowe — 68 złotych miesięcznie,
 - gospodarstwo 5 osobowe — 85 złotych miesięcznie,
 - gospodarstwo 6 osobowe i powyżej — 102 złotych miesięcznie”.

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, z późn. zm.) — 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, 1309 i 1696) 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 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 Gminy 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 i wyrok NSA z dnia 6 maja 2016 r. sygn. akt II FSK 16/16).

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 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 należy zauważyć, że w § 8 badanej uchwały zawarto zapis uchylający uchwałę nr XL/193/2013 Rady Miasta Świeradów-Zdrój z dnia 27 lutego 2013 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty oraz określenia stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi odbieranymi od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Miejskiej Świeradów-Zdrój. Tymczasem tytuł badanej uchwały wskazuje, iż jej przedmiotem jest dokonanie zmian w uchwale nr XL/193/2013, nie zaś jej zastąpienie nową uchwałą.

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 § 3 i § 4) skutkowałoby brakiem wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi i stawek takiej opłaty dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy.

Na niniejszą uchwałę Radzie Miasta Świeradów-Zdrój 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