

Uchwała nr 111/2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 30 października 2019 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Paszowice nr XI/77/2019
z dnia 26 września 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie
odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty za pojemnik

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, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy Paszowice nr XI/77/2019 z dnia 26 września 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty za pojemnik — z powodu istotnego naruszenia art. 6k ust. 1 pkt 1, ust. 2a pkt 5 i ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2019 r. poz. 2010).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Paszowice nr XI/77/2019 z dnia 26 września 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty za pojemnik wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 7 października 2019 roku.

Przedmiotową uchwałą Rada Gminy Paszowice — powołując się na przepisy art. 18 ust. 2 pkt 15 i art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506, z późn. zm.) oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 4 w związku z art. 6j ust. 1 pkt 1 i ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2019 r. poz. 2010), zwanej dalej „u.c.p.g.” — określiła metodę ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami na terenie Gminy oraz ustaliła stawki tej opłaty dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy i stawki opłaty za pojemnik/worek o określonej pojemności dla nieruchomości niezamieszkałych.

Badając powyższą uchwałę Kolegium Izby stwierdziło, że jest ona obarczona wadą o charakterze istotnego naruszenia prawa, zawiera bowiem postanowienia niezgodne z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

W art. 1 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1579) ustawodawca wprowadził zmiany ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, które — z wyjątkiem zmian określonych w art. 1 pkt 2 lit. c, pkt 3 i 23 — weszły w życie 6 września 2019 roku. Zgodnie z art. 9 ust. 1 powyższej ustawy rada gminy ma obowiązek dostosowania uchwał wydanych przed dniem jej wejścia w życie na podstawie przepisów dotychczasowych do przepisów ustawy zmienionej ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. w terminie 12 miesięcy od dnia jej wejścia w życie, czyli do 6 września 2020 roku.

Na mocy art. 1 pkt 13 lit. b ww. ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, w art. 6k ust. 2a u.c.p.g. dodano pkt 5 — określający maksymalne stawki opłaty za odbiór odpadów z nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy — w brzmieniu: „5) w przypadku metody, o której mowa w art. 6j ust. 3 — 3,2% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za pojemnik o pojemności 1100 litrów lub 1% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem za worek o pojemności 120 litrów, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości;

za pojemniki lub worki o mniejszej lub większej pojemności stawki opłat ustala się w wysokości proporcjonalnej do ich pojemności”. Stosownie do art. 10 ust. 2 ww. ustawy zmieniającej „Stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pojemnik lub worek, określona w uchwale wydanej przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, wyższa niż stawka odpowiednio za pojemnik lub worek określona w art. 6k ust. 2a pkt 5 ustawy zmienianej w art. 1 obowiązuje do dnia wejścia w życie uchwały wydanej na podstawie art. 6k ust. 1 pkt 2 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie dłużej niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”.

Rada Gminy Paszowice podjęła badaną uchwałę 26 września 2019 r., czyli po wejściu w życie ustawy nowelizującej z dnia 19 lipca 2019 r., co oznacza, że ustalając stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi miała obowiązek stosowania przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały.

Zgodnie z obwieszczeniem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na 1 osobę ogółem w 2018 r. (M.P. poz. 278), ogłoszonego na podstawie art. 6k ust. 5 u.c.p.g., przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę ogółem w 2018 r. wyniósł 1.693,00 zł.

W związku z powyższym maksymalne miesięczne stawki opłaty za pojemnik, we wskazanych przez Radę Gminy pojemnościach, dla odpadów zbieranych i odbieranych w sposób selektywny, mogą wynosić:

- pojemność 110 l — 5,42 zł,
- pojemność 120 l — 5,91 zł,
- pojemność 240 l — 11,82 zł,
- pojemność 1100 l — 54,18 zł,
- pojemność 2500 l — 123,14 zł.

Dla odpadów komunalnych zbieranych w sposób nieselektywny stawki muszą być ustalone zgodnie z art. 6k ust. 3 u.c.p.g., tj. w wysokości nie niższej niż dwukrotna wysokość i nie wyższej niż czterokrotna wysokość stawki za odpady zbierane selektywnie.

Ustalone w § 6 badanej uchwały stawki opłaty za pojemnik o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, przekraczają maksymalne stawki opłat wynikające z art. 6k ust. 2a pkt 5 i ust. 3 u.c.p.g. Wskazać również należy, że stawki ustalone w § 6 ust. 3 pkt 2 uchwały (ustęp ten błędnie oznaczono jako ust. 2) dotyczą także worków, co jest niespójne z regulacją przyjętą w § 6 ust. 1 uchwały, zgodnie z którą miesięczna opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi pochodzącymi z nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, stanowić będzie iloczyn ilości pojemników o określonej pojemności oraz stawki określonej w § 6 ust. 2 lub ust. 3 uchwały.

W ocenie Kolegium rada gminy w uchwale określającej stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi powinna wyraźnie określić, czy dany pojemnik na odpady jest w rozumieniu art. 6k ust. 2a pkt 5 u.c.p.g. „pojemnikiem”, dla którego maksymalna stawka opłaty, wyliczana dla pojemności 1100 l wynosi 3,2% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na osobę ogółem, czy „workiem”, dla którego maksymalna stawka opłaty, wyliczana dla pojemności 120 l wynosi 1% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzalnego na osobę ogółem. Dopiero wtedy możliwe jest prawidłowe ustalenie stawek opłaty dla pozostałych pojemności worków i pojemników, w wysokości proporcjonalnej do ich pojemności. Określone przez radę gminy stawki powinny również uwzględniać rodzaje pojemności pojemników/worków, wykorzystywanych do odbierania odpadów z nieruchomości niezamieszkałych, które przewiduje obowiązujący regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

W § 1 ust. 1 uchwały Rada Gminy postanowiła, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi pobierana przez Gminę Paszowice od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, będzie obliczana w oparciu o liczbę mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość.

Jednocześnie Rada Gminy ustaliła stawki tej opłaty, zawierając w § 2 i § 3 uchwały następujące regulacje:

„§ 2. Określa się, że w przypadku gdy liczba osób zamieszkujących w lokalu mieszkalnym stanowiącym część nieruchomości lub w danej nieruchomości wynosi od jeden do czterech osób stawka opłaty za gospodarowanie odpadami stanowi iloczyn liczby mieszkańców i stawki opłaty określonej w § 4 ust. 1 lub ust. 2.

§ 3. Określa się, że w przypadku gdy liczba osób zamieszkujących w lokalu mieszkalnym stanowiącym część nieruchomości lub w danej nieruchomości równa jest pięć lub więcej osób, stawka opłaty za gospodarowanie odpadami wynosi zgodnie z § 5 ust. 1 lub ust. 2”.

Zgodnie z art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. rada gminy zobligowana jest 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. Na podstawie art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. możliwy jest wybór różnych metod ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz stosowanie więcej niż jednej metody ustalenia opłat na obszarze gminy, tj. od liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość i od gospodarstwa domowego, co umożliwia różnicowanie wysokości opłat w zależności od liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość. W przypadku metody, o której mowa w art. 6j ust. 1 pkt 1 u.c.p.g., opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest obliczana jako iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość oraz stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1 u.c.p.g. W przypadku wyboru jako dodatkowej metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6j ust. 2 u.c.p.g., rada gminy może uchwalić jedną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od gospodarstwa domowego, bez jej różnicowania w zależności od wielkości (liczebności) gospodarstwa.

W dalszej kolejności rada gminy powinna ustalić stawkę opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny (art. 6k ust. 3 u.c.p.g.), a także zwolnić w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, proporcjonalnie do zmniejszenia kosztów gospodarowania odpadami komunalnymi z gospodarstw domowych (art. 6k ust. 4a u.c.p.g.).

Przyjęte przez organ stanowiący regulacje winny precyzyjnie określać wybór metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Realizując kompetencję prawodawczą organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu ustawowym. Zgodność z prawem aktu wydawanego na podstawie tego upoważnienia polega na pełnym zrealizowaniu tego upoważnienia, bez możliwości wybiórczego, dowolnego czy też częściowego stosowania przepisu. W orzecznictwie sądów administracyjnych i nauce prawa nie budzi wątpliwości reguła interpretacyjna administracyjnego prawa materialnego, zgodnie z którą „dozwolone jest tylko to, co wynika z przepisów prawa” (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 marca 2008 r. sygn. akt II GSK 427/07). Dodać również należy, że badana uchwała w rozumieniu art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym jest aktem prawa miejscowego o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, adresowanym do ogółu podmiotów. Takie przepisy wymagają wyższych standardów jednoznaczności i określoności. W związku z tym postanowienia uchwały powinny być spójne, precyzyjne i czytelne, aby nie budziły wątpliwości interpretacyjnych, a regulacje w niej zawarte powinny w sposób pełny i kompleksowy wyczerpywać delegacje nałożone przez ustawodawcę.

W świetle powyższego Kolegium Izby stwierdziło, że zapisy zawarte w badanej uchwale w sposób istotny naruszają art. 6k ust. 1 pkt 1, ust. 2a pkt 5 i ust. 3 u.c.p.g., gdyż Rada Gminy nie mogła uregulować sposobu ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi odmiennie, niż to wynika z ustawy.

Uwzględniając powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Paszowice 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 jej doręczenia.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus