

Uchwała nr 12/2020
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 29 stycznia 2020 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Paszowice nr XIV/98/2019
z dnia 30 grudnia 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 2019 poz. 2137) 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 XIV/98/2019 z dnia 30 grudnia 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 XIV/98/2019 z dnia 30 grudnia 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 10 stycznia 2020 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 ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi 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.

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.

W myśl art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, 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 ustawą zmieniającą, nie dłużej niż 12 miesięcy od dnia jej wejścia w życie.

Rada Gminy Paszowice podjęła badaną uchwałę w dniu 30 grudnia 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 art. 5 ust. 1 pkt 3 u.c.p.g. obowiązkiem właścicieli nieruchomości jest zbieranie w sposób selektywny powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych. W myśl art. 6k ust. 3 u.c.p.g. rada gminy określa stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, w wysokości nie niższej niż dwukrotna wysokość i nie wyższej niż czterokrotna wysokość stawki ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1 u.c.p.g.

Rada Gminy Paszowice, określając w § 3 ust. 3 uchwały dodatkową stawkę opłaty dla nieruchomości wyposażonych w kompostownik, wykroczyła poza dyspozycję art. 6k ust. 1 pkt 1 u.c.p.g. Przepis ten nie uprawnia rady gminy do ustalenia stawki za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku stosowania kompostownika. Zgodnie z art. 6k ust. 4a u.c.p.g. rada gminy, w drodze uchwały, zwalnia 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. Z powyższego przepisu wynika, że ww. zwolnienie dotyczy wyłącznie właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi. Określenie zatem miesięcznej stawki opłaty dla nieruchomości wyposażonych w kompostownik od osoby zamieszkującej daną nieruchomość, jeżeli odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny, w wysokości o 1 zł niższej niż dla pozostałych nieruchomości narusza powołane wyżej przepisy, gdyż dotyczy właścicieli wszystkich nieruchomości, a nie tylko właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi.

Na podstawie art. 6k ust. 1 pkt 2 u.c.p.g. rada gminy ustala stawkę opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, z tym że w myśl art. 6k ust. 2a pkt 5 (przepis dodany nowelizacją z dnia 19 lipca 2019 r.) maksymalna stawka opłaty za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób selektywny za miesiąc nie może przekraczać 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.

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 lub worek o wskazanych przez Radę Gminy Paszowice pojemnościach wynoszą:

- 1) pojemnik o pojemności 110 l — 5,41 zł,
- 2) pojemnik o pojemności 120 l — 5,91 zł,
- 3) pojemnik o pojemności 240 l — 11,82 zł,
- 4) pojemnik o pojemności 1100 l — 54,17 zł,
- 5) pojemnik o pojemności 2500 l — 123,12 zł,
- 6) worek o pojemności 120 l — 16,93 zł,

zaś stawki podwyższone w myśl art. 6k ust. 3 u.c.p.g. to nie mniej i nie więcej niż:

- 1) pojemnik o pojemności 110 l — min. 10,82 zł, maks. 21,64 zł,
- 2) pojemnik o pojemności 120 l — min. 11,82 zł, maks. 23,64 zł,
- 3) pojemnik o pojemności 240 l — min. 23,64 zł, maks. 47,28 zł,
- 4) pojemnik o pojemności 1100 l — min. 108,34 zł, maks. 216,68 zł,
- 5) pojemnik o pojemności 2500 l — min. 246,24 zł, maks. 492,48 zł,
- 6) worek o pojemności 120 l — min. 33,86 zł, maks. 67,72 zł.

Ustalone w § 4 ust. 2 pkt 1, 3 i 4 oraz § 3 lit. a, lit. b pkt 1, 4 i 5, a także lit. d badanej uchwały stawki za pojemniki o wskazanych pojemnościach przekraczają maksymalne stawki opłat wynikające z art. 6k ust. 2a pkt 5 i ust. 3 u.c.p.g.

Postanowienia zawarte w § 4 ust. 2 i 3 uchwały wskazują, że Rada Gminy wprowadziła podwyższone stawki za pojemniki i worki na odpady zmieszane również w przypadku, gdy odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny. Powyższe stanowisko jest sprzeczne z wolą ustawodawcy, który postanowił, że selektywne zbieranie i odbieranie odpadów komunalnych jest obowiązkowe, a podwyższona stawka jest swoistą sankcją (karą) za naruszenie tego obowiązku. Prawidłowa segregacja odpadów polega natomiast nie tylko na wyodrębnieniu określonych rodzajowo odpadów, ale także na wyodrębnieniu strumienia odpadów zmieszanych gromadzonych przez właścicieli dokonujących zbiórki selektywnej.

Podkreślenia wymaga również, że po nowelizacji ustawy podstawową stawką opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi jest stawka za odpady zbierane i odbierane w sposób selektywny. Podwyższona stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ma zastosowanie, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny. W badanej uchwale Rada Gminy Paszowice w pierwszej kolejności ustaliła natomiast stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny (§ 3 ust. 1 i § 4 ust. 2), a następnie stawki opłat za gospodarowanie odpadami zbieranymi i odbieranymi w sposób selektywny (§ 3 ust. 2 i § 4 ust. 3).

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.

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.

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