

Uchwała Nr 27.412.2019
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie
z dnia 19 grudnia 2019 roku

w sprawie: stwierdzenia nieważności w części Uchwały Nr XIII.73.2019 Rady Gminy Głowaczów z dnia 29 listopada 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty oraz zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz.506 ze zm.) oraz art. 11 ust. 1 pkt 5 w związku z art. 18 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie** uchwała, co następuje:

§ 1

Orzeka o nieważności w części Uchwały Nr XIII.73.2019 Rady Gminy Głowaczów z dnia 29 listopada 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty oraz zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym **tj. § 3 ust. 1 pkt 1 i pkt 3, § 3 ust. 2 pkt 1 i pkt 3, § 5 oraz § 6**, z powodu istotnego naruszenia art. 6k ust. 2a pkt 5, art. 6j ust. 4 oraz art. 6j ust. 3b ustawy z dnia 13 września 1996 r., o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 2010 ze zm.).

§ 2

Na niniejszą uchwałę przysługuje Gminie Głowaczów prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od daty jej doręczenia za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie:

W dniu 6 grudnia 2019 roku Regionalnej Izbie Obrachunkowej w Warszawie została doręczona Uchwała Nr XIII.73.2019 Rady Gminy Głowaczów z dnia 29 listopada 2019r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości stawki tej opłaty oraz zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym.

Stosownie do art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, przedmiotowa uchwała podlega nadzorowi izby.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje:

W podstawie prawnej podjętej uchwały Rada Gminy Głowaczów między innymi wskazała art. 6k ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 2a pkt 1, ust. 3 ust. 4a oraz art. 6j ust. 1 pkt 1, ust. 3 i ust. 3b ustawy z dnia 13 września 1996 r., o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U z 2019 r. poz. 2010). W badanej uchwale Rada Gminy Głowaczów ustaliła stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla nieruchomości zamieszkałych, dla nieruchomości niezamieszkałych oraz od domków letniskowych lub innych nieruchomości wykorzystywanych na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

W przedmiotowej uchwale (§ 3) zawarto następujące regulacje:

„1. Ustala się stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, na których odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny, za pojemnik miesięcznie w wysokości:

- 1) o pojemności 120l - w wysokości 14 zł.
- 2) o pojemności 1 100l - w wysokości 50 zł.
- 3) o pojemności 8m³ - w wysokości 400 zł

2. Ustala się podwyższoną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne, którzy nie wypełniają obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, za pojemnik miesięcznie w wysokości:

- 1) o pojemności 120 l - w wysokości 28 zł.
- 2) o pojemności 1 100l - w wysokości 100 zł.
- 3) o pojemności 8m³ - w wysokości 800 zł”.

Stawki ustalone w § 3 ust 1 pkt 1 i pkt 3 oraz w § 3 ust 2 pkt 1 i pkt 3 za pojemnik o określonej pojemności przekraczają stawki maksymalne, jakie Rada Gminy Głowaczów mogła ustalić dla określonych pojemności pojemników. Zgodnie z art. 6k ust 2a pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy ustala stawki opłat w wysokości nie wyższej niż maksymalne stawki opłat, które za odpady komunalne zbierane i odbierane w sposób selektywny wynoszą za miesiąc w przypadku metody, o której mowa w art. 6j ust. 3 (nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne) 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. Natomiast z art. 6k ust 3 cyt. ustawy wynika iż rada gminy określi 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 przez radę gminy odpowiednio na podstawie ust. 1 albo w art. 6j ust. 3b.

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 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminie, przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę ogółem w 2018 r. wyniósł 1.693 zł.

Rada Gminy Głowaczów wyszczególniła 3 rodzaje pojemników i nie uwzględniła worków. W związku z powyższym maksymalne stawki za pojemnik we wskazanych przez gminę pojemnościach dla odpadów zbieranych w sposób selektywny w przypadku gdy podstawą ustalenia maksymalnej stawki jest pojemnik o pojemności 1 100 litrów mogą wynosić:

- o pojemności 120 l - 5,91 zł
- o pojemności 1 100 l - 54,18 zł
- o pojemności 8m³ - 393,88 zł.

Maksymalne dopuszczone przez ustawodawcę stawki są zatem przekroczone w przypadku pojemnika o pojemności 120 l oraz pojemnika o pojemności 8m.³ (§ 3 ust. 1 pkt 1 i pkt 3) a tym samym przekroczenie nastąpiło także w przypadku stawek określonych w § 3 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 przedmiotowej uchwały, z których każda jest dwukrotnie wyższa od stawki określonej w § 3 ust. 1 pkt 1 i pkt 3. Stanowi to zatem naruszenie art. 6k ust. 2a pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Rada Gminy Głowaczów podjęła badaną uchwałę 29 listopada 2019 roku, czyli po wejściu w życie 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). Ustalając stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi miała obowiązek stosowania przepisów w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały.

W § 5 badanej uchwały została zamieszczona regulacja, zgodnie z którą „w przypadku nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, miesięczna opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi sumę opłat zgodnie z § 1 ust. 2 i § 3. Tymczasem w §1 ust. 2, jak również w § 3 zostały określone stawki opłat. Jednocześnie zapis § 5 stanowi powtórzenie oraz modyfikację art. 6j ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W ocenie Kolegium Izby organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie powinien regulować jeszcze raz tego, co jest już zawarte w obowiązującej ustawie. Taka regulacja będzie zawsze albo powtórzeniem albo modyfikacją obowiązujących przepisów. Powtórzenie regulacji ustawowych lub ich modyfikacja w akcie prawa miejscowego jest niedopuszczalne, gdyż trzeba się liczyć z tym, że powtórzony przepis będzie

interpretowany w kontekście uchwały, w której go powtórzono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście zjawisko uzupełniania, powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych, przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za naruszające prawo. Pogląd taki jest także prezentowany w orzecznictwie administracyjnym (np. wyrok NSA z dnia 25.03.2003r, sygn. akt II SA /Wr 2572/02).

W § 6 przedmiotowej uchwały zostały zamieszczone zapisy:

„1. W przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy lub innej nieruchomości, wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe bez względu na długość okresu korzystania z nieruchomości ustala się ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za rok od domku letniskowego lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.

2. Ustala się ryczałtową stawkę opłaty w wysokości 112 złotych rocznie, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny.

3. Ustala się podwyższoną stawkę opłaty, w wysokości 224 złotych rocznie, jeżeli nie wypełniono obowiązku zbierania odpadów w sposób selektywny”.

Zgodnie z art. 6j ust. 3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach: „w przypadku nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe, rada gminy ustala ryczałtową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie wyższą niż 10% przeciętnego miesięcznego dochodu rozporządzanego na 1 osobę ogółem- za rok od nieruchomości, na której znajduje się domek letniskowy, lub innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe.”

Cytowany przepis mówi wprost o stawce opłaty od nieruchomości na której znajduje się domek letniskowy, lub od innej nieruchomości wykorzystywanej na cele rekreacyjno-wypoczynkowe. Tymczasem z zapisu badanej uchwały wynika, iż ryczałtowa stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi została ustalona od domku letniskowego (§ 6 ust. 1).

Rada Gminy, przywołując w podstawie prawnej rozpatrywanej uchwały art. 6j ust.3b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach była zobowiązana do uwzględnienia stanu prawnego po nowelizacji wymienionej ustawy. Jednocześnie w rozumieniu art. 40 ust. 1, ustawy z dnia 8 marca 1990 r., o samorządzie gminnym na podstawie upoważnień ustawowych gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy. Tak więc badana uchwała podjęta na podstawie upoważnienia ustawowego, mająca charakter abstrakcyjny, obowiązująca wszystkich właścicieli nieruchomości na obszarze gminy jest niewątpliwie aktem prawa miejscowego. Zgodnie z wyrokiem NSA z dnia 11 września 2012r., (sygn. akt II OSK 1818/12) „Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji określają jednoznacznie hierarchię aktów prawnych, zgodnie z którą ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od aktów prawnych organów samorządu terytorialnego (...). Ponadto przepisy aktów

niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zawartych w aktach wyższego rzędu”. Organ jednostki samorządu terytorialnego, realizując swoje kompetencje, musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady stanowi istotne naruszenie prawa, skutkujące nieważnością przyjętych zapisów uchwały jednostki samorządu terytorialnego. W kontekście powyższego należy zauważyć, że orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, iż akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi (np. wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r. sygn. akt IV SA 385/99).

Ponadto przepisy aktów normatywnych powinny być redagowane tak aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Organ gminy stanowiąc akt prawa miejscowego powinien w sposób jednoznaczny określać zakres stosowania uregulowań w nich zawartych. Wymogu powyższego nie spełniają uregulowania zamieszczone w § 6 ust. 2 i 3, gdyż nie określają czego dotyczy ryczałtowa stawka opłaty.

Wskazane wyżej sprzeczności z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, mają charakter istotnego naruszenia prawa i tym samym przesądzają o stwierdzeniu nieważności uchwały w części.

Mając na uwadze powyższe, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie orzekło jak w sentencji niniejszej uchwały.

Przewodniczący

Wojciech Tarnowski