

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 r. 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 w Poznaniu

stwierdza nieważność

uchwały Nr 217 Rady Miasta Konina z dnia 30 października 2019 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki tej opłaty oraz ustalenia stawki opłaty za pojemnik, z powodu naruszenia przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2019 r. poz. 2010), przywołanych w uzasadnieniu.

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą, doręczoną tutejszej Izbie w dniu 7 listopada 2019 r., Rada Miasta Konina, powołując się na przepisy art. 18 ust. 15 i art. 40 ust. 1, 41 ust. 1 i 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 6j ust. 1 pkt 1 i ust. 4 oraz art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, określiła metodę ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami na terenie Miasta Konina oraz ustaliła stawki tej opłaty dla nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy i stawki opłaty za pojemnik/kontener i worek o określonej pojemności dla nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne położonych na terenie miasta Konina w przypadku nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, na której zamieszkują mieszkańcy, a w części nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy.

Na podstawie przepisów art. 61 § 1 i 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w związku z art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie gminnym, Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu, zawiadomiła przedstawicieli Miasta o wszczętym postępowaniu nadzorczym w odniesieniu do przedmiotowej uchwały. Termin rozpatrzenia sprawy został wyznaczony na 20 listopada 2019 r.

Rozpoznając sprawę Kolegium Izby ustaliło i zważyło, co następuje.

Badając przedmiotową uchwałę Kolegium Izby stwierdziło, że jej postanowienia są sprzeczne z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w brzmieniu obowiązującym w dniu podejmowania uchwały.

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 w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, które weszły w życie 6 września 2019 r., za wyjątkiem zmian określonych w art. 1 pkt 2 lit. c, pkt 3 i 23. 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, tj. w terminie do 6 września 2020 r.

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw nałożyła na właścicieli nieruchomości obowiązek zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny (art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw). Stosownie do przepisu art. 6k ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach po nowelizacji 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 i ustalenia stawki takiej opłaty (stawki podstawowej) oraz stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, a także w myśl przepisu art. 6k ust. 4a ustawy zobowiązana jest 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. W przepisie art. 6k ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach ustawodawca określił, iż stawki opłaty podwyższonej nie mogą być niższe niż dwukrotna wysokość i wyższe niż czterokrotna wysokość stawki ustalonej przez radę gminy (stawki podstawowej).

W przedmiotowej uchwale Rada Miasta Konina odpowiednio:

- 1) w § 1 dokonała wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości na których zamieszkują mieszkańcy, tj. od liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość i ustaliła miesięczne stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy, w następujący sposób:

- „19,00 zł od jednego mieszkańca zamieszkującego daną nieruchomość, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny (§ 1 ust. 2 lit. a),
  - 50,00 zł od jednego mieszkańca zamieszkującego daną nieruchomość, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób nieselektywny (§ 1 ust. 2 lit. b)”,
- 2) w § 2 ust. 2 i ust. 3 ustaliła stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy a powstają odpady komunalne, w następujący sposób:

„2. Jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny, ustala się jednorazową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pojemnik na odpady w wysokości:

- a) pojemnik o pojemności 90 l –21,00 zł;
  - b) pojemnik o pojemności 110 l –21,00 zł;
  - c) pojemnik o pojemności 120 l –21,00zł;
  - d) pojemnik o pojemności 240 l –27,00 zł;
  - e) pojemnik o pojemności 1100 l –90,00 zł;
  - f) kontener o pojemności 5000 l (KP 5) –420,00 zł;
  - g) kontener o pojemności 7000 l (KP 7) –600,00 zł;
  - h) kontener o pojemności 10 000 l (KP 10) –800,00 zł;
  - i) worek o pojemności 30 l –5,00 zł;
  - j) worek o pojemności 120 l –21,00 zł.
3. Jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób nieselektywny, ustala się jednorazową stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pojemnik na odpady w wysokości:

- a) pojemnik o pojemności 90 l –42,00 zł;
- b) pojemnik o pojemności 110 l –42,00 zł;
- c) pojemnik o pojemności 120 l –42,00 zł;
- d) pojemnik o pojemności 240 l –54,00 zł;
- e) pojemnik o pojemności 1100 l –180,00 zł;
- f) kontener o pojemności 5000 l (KP 5) –840,00 zł;
- g) kontener o pojemności 7000 l (KP 7) –1 200,00 zł;
- h) kontener o pojemności 10 000 l (KP 10) –1 600,00 zł;
- i) worek o pojemności 30 l –10,00 zł;
- j) worek o pojemności 120 l –42,00 zł”

Rada Miasta Konina ustaliła stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla dwóch kategorii właścicieli nieruchomości, a mianowicie dla tych, w których odpady komunalne

są zbierane i odbierane w sposób selektywny oraz dla tych, w których odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób nieselektywny. Zatem Rada Miasta nie dostosowała uchwały w sprawie stawek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi do dyspozycji przepisu art. 6k ust. 1 i 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, albowiem nie określiła stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi (stawki podstawowej) oraz stawki podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny. Sposób ustalenia stawek w sposób nieuprawniony sugeruje, iż właściciele nieruchomości nie mają ustawowego obowiązku zbierania odpadów w sposób selektywny. Należy podkreślić, iż w myśl przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach po nowelizacji podwyższona stawka opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ma charakter sankcyjny, a Prezydent miasta zobowiązany jest określać w drodze decyzji wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za miesiąc lub miesiąc, w których nie dopełniono obowiązku selektywnego zbierania odpadów komunalnych, stosując stawki opłaty podwyższonej, ustalone przez radę (art. 6ka ust. 3 ustawy).

Nadto Rada Miasta nie wywiązała się z ustawowego obowiązku wprowadzenia zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, co pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 6k ust. 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Na mocy art. 1 pkt 13 lit. b ustawy o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw w art. 6k ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, dodano pkt 5 określający maksymalne stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi dla 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

nadany niniejszą ustawą, nie dłużej niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. do 6 września 2020 roku. Rada Miasta Konina podjęła badaną uchwałę 30 października 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 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 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę ogółem w 2018 r. wyniósł 1.693,00 zł.

W związku z powyższym maksymalne stawki opłaty za pojemnik lub worek o pojemności wskazanych w uchwale, których nie mogą przewyższyć ustalone przez Radę Miasta stawki podstawowe wynoszą:

- pojemnik o pojemność 90 l — 4,43 zł,
- pojemnik o pojemność 110 l — 5,42 zł,
- pojemnik o pojemność 120 l — 5,91 zł,
- pojemnik o pojemność 240 l — 11,82 zł,
- pojemnik o pojemność 1.100 l — 54,18 zł,
- pojemnik o pojemność 5.00 l — 246,25 zł,
- pojemnik o pojemność 7.000 l — 344,76 zł,
- pojemnik o pojemność 10.000 l — 492,51 zł,
- worek o pojemność 30 l — 4,23 zł,
- worek o pojemność 120 l — 16,93 zł.

Kolegium Izby stwierdziło, iż wszystkie ustalone w § 2 ust. 2 badanej uchwały stawki opłaty za pojemniki/kontenery i worki o określonej pojemności, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy w sposób selektywny (odpowiednik stawki podstawowej po nowelizacji ustawy) oraz ustalone w § 2 ust. 3 lit. a-d badanej uchwały stawki opłaty za pojemniki/kontenery i worki o pojemności 90l, 110l, 120l i 240l, przeznaczone do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy w sposób nieselektywny (odpowiednik stawki podwyższonej po nowelizacji ustawy), przekraczają maksymalne stawki opłat wynikające z art. 6k ust. 2a pkt 5 i ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Kolegium wskazuje również, że przepisy prawa miejscowego powinno się redagować tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje ustawodawcy.

W orzecznictwie sądów administracyjnych ugruntowany jest pogląd, że uchwała jako akt prawa miejscowego powinna być zredagowana w taki sposób, aby była zrozumiała dla przeciętnego adresata. Adresat danego przepisu na jego podstawie powinien wiedzieć, w jaki sposób ma się zachować, a z kolei organ stosujący ten przepis powinien wiedzieć w jaki sposób go zinterpretować, kto, w jakich okolicznościach i jak powinien się zachować, żeby osiągnąć skutek wynikający z tego przepisu. Uchwały podejmowane przez organy samorządowe muszą więc zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące i uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego (Wyrok z dnia 25 marca 2009r. WSA w Opolu I SA/Op 37/09).

W ocenie Kolegium Izby wskazane wyżej sprzeczności z przepisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach mają charakter istotnego naruszenia prawa, co przesądziło o stwierdzeniu nieważności uchwały w całości.

Mając powyższe na uwadze Kolegium Izby postanowiło, jak w sentencji.



Przewodnicząca Kolegium  
Regionalnej Izby Obrachunkowej  
w Poznaniu  
*Grażyna Wróblewska*

Pouczenie: Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje prawo wniesienia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu w terminie 30 dni od daty jego doręczenia za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.