



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO

Gdańsk, dnia 13.12.2022 r.

Poz. 5089

### **Uchwała Nr 169/g113/P/22**

**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku**

**z dnia 5 grudnia 2022 r.**

Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1668), art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 559 z późn. zm.), art. 6j ust. 3 w zw. z art. 6k ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2022 r. poz. 1297 z późn. zm) - Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku po rozpoznaniu uchwały Nr XLVI.384.2022 Rady Miejskiej w Człuchowie z dnia 14 listopada 2022 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty, stawki za pojemnik lub worek o określonej pojemności oraz stawki opłaty podwyższonej, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny

**orzeka nieważność:**

**1. § 4 badanej uchwały,**

**2. § 5 badanej uchwały w zakresie słów: " lub za każdy worek /pojemnik o określonej pojemności" oraz tabeli:**

Pojemność pojemnika / worka	Niesegregowane zmieszane odpady komunalne	Tworzywo sztuczne/ metal	Papier / tektura	Szkło	Biodopady	Popiół
35 l	x	x	x	x	6,4	x
120 l	54	20	30	40	24	24
240 l	108	40	60	80	48	48
1100 l	492	184	274	366	222	220
1500 l	670	250	374	500	300	300
770 l	344	128	192	256	154	154
7000 l	3126	1166	1750	2332	1400	1400

### **UZASADNIENIE**

W dniu 16 listopada 2022 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku uchwała Nr XLVI.384.2022 Rady Miejskiej w Człuchowie z dnia 14 listopada 2022 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki takiej opłaty,

stawki za pojemnik lub worek o określonej pojemności oraz stawki opłaty podwyższonej, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny, zaś w dniu 5 grudnia 2022 r. była przedmiotem badania Kolegium tut. Izby.

Analiza treści powyższej uchwały wskazuje, że jest ona obarczona wadą o charakterze istotnego naruszenia prawa.

Przedmiotową uchwałą Rada Miejska w Człuchowie, powołując się na przepisy art. 6j ust. 1 pkt 1 oraz art. 6k ust. 1, 2, 2a, 3 i 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym, ustaliła m.in. stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych powstałych na nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne. W uchwale zastosowano różnicowanie stawek opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności w podziale na frakcje widoczne w poniższej tabeli, ustalając ich wysokość w zależności od wybranych rodzajów odpadów komunalnych (zmieszanych i segregowanych), zarówno w przypadku odpadów zbieranych i odbieranych w sposób selektywny, jak i w sytuacji gdy właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny.

Badając powyższą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku stwierdziło, że w § 4 badanej Rada Miejska w Człuchowie postanowiła:

*"Ustala się stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, które zbierane i odbierane są w sposób selektywny z nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy w zależności od rodzaju pojemników/ worków, za wywóz jednego pojemnika/worka o określonej pojemności:*

Pojemność pojemnika / worka	Niesegregowane zmieszane odpady komunalne	Tworzywo sztuczne/ metal	Papier / tektura	Szkło	Bioodpady	Popiół
35 l	x	x	x	x	<b>3,2</b>	x
120 l	<b>26,8</b>	<b>10</b>	<b>15</b>	<b>20</b>	<b>12</b>	<b>12</b>
240 l	<b>54</b>	<b>20</b>	<b>30</b>	<b>40</b>	<b>24</b>	<b>24</b>
1100 l	<b>246</b>	<b>92</b>	<b>137</b>	<b>183</b>	<b>111</b>	<b>110</b>
1500 l	<b>335</b>	<b>125</b>	<b>187</b>	<b>250</b>	<b>150</b>	<b>150</b>
770 l	<b>172</b>	<b>64</b>	<b>96</b>	<b>128</b>	<b>77</b>	<b>77</b>
7000 l	<b>1563</b>	<b>583</b>	<b>875</b>	<b>1166</b>	<b>700</b>	<b>700</b>

Natomiast § 5 badanej uchwały stanowi:

*"Ustala się podwyższone stawki opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny w wysokości 58,00 zł od osoby lub za każdy worek /pojemnik o określonej pojemności:*

Pojemność pojemnika / worka	Niesegregowane zmieszane odpady komunalne	Tworzywo sztuczne/ metal	Papier / tektura	Szkło	Bioodpady	Popiół
35 l	x	x	x	x	6,4	x
120 l	54	20	30	40	24	24
240 l	108	40	60	80	48	48
1100 l	492	184	274	366	222	220
1500 l	670	250	374	500	300	300
770 l	344	128	192	256	154	154
7000 l	3126	1166	1750	2332	1400	1400

W ocenie Kolegium tut. Izby ww. zapisy § 4 oraz § 5 badanej uchwały w sposób istotny naruszają art. 6j ust. 3 w zw. z art. 6k ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, z tym, że w przypadku § 5 sprzeczność z prawem zachodzi w zakresie całej tabeli oraz

sformułowania nad tabelą, w zakresie słów "lub za każdy worek /pojemnik o określonej pojemności:".

Z treści art. 6j ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika, że w przypadku nieruchomości, na której nie zamieszkują mieszkańcy, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn zadeklarowanej liczby pojemników lub worków, przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych powstających na danej nieruchomości oraz stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2 ww. ustawy.

Z kolei zgodnie z art. 6k ust. 1 pkt 2 ww. ustawy: *Rada gminy, w drodze uchwały: ustali **stawkę** opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości.* Przepis ten upoważnia zatem radę gminy do ustalenia jednej stawki opłaty za pojemnik lub worek o określonej pojemności, przeznaczony do zbierania odpadów komunalnych na terenie nieruchomości. Wykonując delegację ustawową rada gminy winna zatem określić zarówno stawkę opłaty za pojemnik, jak i za worek, o określonej pojemności, w wysokości mieszczącej się w granicach stawek ustawowych, **przy uwzględnieniu jedyne go kryterium, jakim jest pojemność. Przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie dają radzie gminy uprawnienia do różnicowania ustalonych stawek w zależności od frakcji gromadzonych odpadów.** Określając stawki opłaty "dla pojemnika o pojemności" i "dla worka o pojemności" dla różnych frakcji odpadów komunalnych Rada Miejska w Człuchowie w sposób istotny naruszyła zakres ustawowego upoważnienia zawartego w art. 6k ust. 1 pkt 2 w związku z art. 6j ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Kolegium Izby podziela stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z dnia 20 kwietnia 2021 r. (sygn. akt III OSK 1089/21), w którym wskazał, że: *"Kryteria ustalenia opłaty zostały zatem szczegółowo określone w cytowanej ustawie, a zadaniem organów gminy jest transponowanie ich do odpowiednich aktów prawa miejscowego i ustalenie właściwych stawek. Organy gminy nie są natomiast upoważnione do ustanawiania dodatkowych, niewynikających z cytowanej ustawy kryteriów ustalenia przedmiotowej opłaty, ponieważ granice swobody jednostki samorządu terytorialnego wyznaczone są w tym przypadku granicami upoważnienia ustawowego."* Określając stawki opłaty za pojemnik i za worek o określonej pojemności dla różnych frakcji odpadów komunalnych Rada Miejska w Człuchowie wykroczyła tym samym poza zakres delegacji ustawowej i w sposób istotny naruszyła art. 6k ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Zgodnie z ukształtowaną linią orzecniczą sądów administracyjnych, przyjęć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały bądź zarządzeń organów jednostek samorządu terytorialnego (lub jej części) zaliczyć należy naruszenia: przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał (np. wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. II SA/Wr 1459/97).

Podobne stanowisko w przedmiotowej kwestii zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 29 czerwca 2017 r. (sygn. akt I SA/Po 212/17), w którym stwierdził, między innymi, że jeżeli katalog spraw, w zakresie których ustawodawca upoważnił radę gminy do określenia szczegółowych zasad postępowania, jest zamknięty, to rada ta może dokonywać regulacji prawnych tylko w takim zakresie, w jakim została do tego upoważniona. Ponadto, jeżeli dany przepis i wskazane w nim elementy mają charakter wyczerpujący, to nie jest dopuszczalna wykładnia rozszerzająca zastosowanie tego przepisu w odniesieniu do innych kwestii, które nie zostały w nim wymienione.

Z kierunkiem niniejszego rozstrzygnięcia korespondują również normy wynikające z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) w zw. z art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym.

Zgodnie bowiem z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Wywiedziona z przepisu prawa norma prawna jest podstawą dla działania upoważnionego w tym przepisie organu, a więc każde działanie władzy publicznej musi znajdować umocowanie w przepisach prawa upoważniających do podjęcia danego aktu prawnego. Z kolei art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym stanowi o tym, że do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat, jednakże organ stanowiący ma to czynić w granicach określonych w ustawach.

Kolegium Izby podziela stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażone w wyroku z dnia 6 sierpnia 2020 r. (sygn. II FSK 2668/19) który wskazał, że stosownie do art. 6j ust. 3 u.u.cz.p.g w przypadku nieruchomości niezamieszkałych, na których wytwarzane są odpady, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn liczby pojemników z odpadami komunalnymi powstałymi na tej nieruchomości oraz stawki za pojemnik. Ustawodawca wskazał zatem w tym przepisie sposób ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi odbieranych z nieruchomości, które nie są zamieszkałe, jako iloczyn wyłącznie dwóch czynników: liczby pojemników i stawki za pojemnik o określonej pojemności, o której mowa w art. 6k ust. 1 pkt 2 u.u.cz.p.g. W prawie miejscowym można zatem ustalić wyłącznie jednostkę (stawkę), według której oblicza się wysokość opłaty, a nie metodę określenia tej jednostki. Metodę określa ustawa. Stawka powinna być określona kwotowo w odniesieniu do pojemnika o znanej pojemności. W podsumowaniu powyższego wyroku NSA stwierdził, że *"ustawa nie daje bowiem prawa jednostce samorządu terytorialnego do ustalania stawki zależnej od innego parametru niż pojemność pojemnika."*

Podobne stanowisko, w zakresie możliwości różnicowania stawki opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pojemnik lub worek o określonej pojemności, w ramach uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego podjętej na podstawie regulacji wynikających z art. 6k ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zostało także wyrażone w uchwale nr XXVII.139.S.2021 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie z dnia 29 grudnia 2021 r., w uchwale nr 0102-350/21 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Olsztynie z dnia 1 grudnia 2021 r., w uchwale nr 65/2021 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 8 listopada 2021 r. oraz w uchwale nr 19/2021 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Lublinie z dnia 19 stycznia 2021 r.

W ocenie Kolegium tut. Izby w odniesieniu do stwierdzonych uchybień w badanej uchwale, wystąpiły przesłanki do orzeczenia jej nieważności w podanym zakresie przedmiotowym.

W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 22 stycznia 2019 r. (sygn. akt I SA/Gd 1045/18) podkreślono, że: *"Jeżeli prawo miałooby zostać w widoczny sposób zdeformowane, przez utrzymanie w mocy aktu prawa miejscowego niezgodnego z prawem, to wówczas należałoby uznać, że dochodzi do istotnego naruszenia prawa."* Z orzecznictwa sądowego wynika bowiem, że nieważność powoduje jedynie istotne naruszenie prawa, przy czym może zostać ona stwierdzona tylko wobec uchybień, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.

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

Na niniejszą uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, wnoszona za pośrednictwem tutejszej Izby.

Postępowanie sądowe jest wolne od opłat sądowych.

Przewodnicząca Kolegium

**Luiza Budner -Iwanicka**

Prezes

Regionalnej Izby Obrachunkowej w Gdańsku