

**UCHWAŁA Nr 14/152/2021**  
**Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku**  
**z dnia 2 lipca 2021 r**

Kolegium Izby w składzie:

Przewodniczący:

Członkowie:

Dariusz Renczyński

Beata Chmielewska

Ewa Czołpińska

Paweł Gałko

Małgorzata Rutkowska

Małgorzata Sokół-Kreczko

Marlena Stachurska-Janczyło

Marcin Tyniewicki

Maria Wasilewska

Na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 i art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.)

**po rozpatrzeniu w postępowaniu nadzorczym uchwały Nr XVI/147/2021 Rady Miejskiej w Kleszczelach z dnia 7 czerwca 2021 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty**

**p o s t a n a w i a :**

**1) uznać, iż powołana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem:**

**- art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tekst jednolity: Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz § 6 i § 119 ust. 1 w zw. z § 143 „Zasad techniki prawodawczej” stanowiących załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 283) poprzez zawarcie w § 5 regulacji niedookreślonej;**

**- art. 6k ust. 2a pkt 5 i ust. 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 888, ze zm.) poprzez ustalenie w § 6 stawek opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi za pojemniki o określonej pojemności w wysokościach przekraczających maksymalne ustawowe stawki opłaty za pojemniki;**

**- art. 6k ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach poprzez określenie w § 6 pojemności pojemników, które są niezgodne z pojemnościami określonymi w § 6 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kleszczele stanowiącego załącznik do uchwały Nr V/51/2019 Rady Miejskiej w Kleszczelach z dnia 5 sierpnia 2019 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kleszczele (Dz. Urz. Woj. Podla. z 2019 r. poz. 3968);**

**2) w związku z powyższym stwierdzić nieważność powołanej uchwały.**

## Uzasadnienie

W dniu 8 czerwca 2021 r. do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku wpłynęła uchwała Nr XVI/147/2021 Rady Miejskiej w Kleszczelach z dnia 7 czerwca 2021 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustalenia wysokości tej opłaty. Działając na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2019 r. poz. 2137), tut. Izba Obrachunkowa wszczęła postępowanie nadzorcze dotyczące wskazanej uchwały, zawiadamiając Radę Miejską pismem z dnia 25 czerwca 2021 r. o terminie posiedzenia Kolegium RIO w Białymstoku wyznaczonym na dzień 2 lipca 2021 r. W piśmie tym wskazano na budzące wątpliwości prawne uregulowanie zróżnicowania stawek opłat dla nieruchomości zamieszkałych oraz określenie wysokości stawek opłat za pojemniki o określonej pojemności w przypadku nieruchomości w części niezamieszkałych.

W dniu 28 września 2021 r. do organu nadzoru wpłynęło pismo Burmistrza Kleszczel (OKR.0711.10.2021.BW), w którym Burmistrz wskazał, że zapis § 5 uchwały w kwestii zróżnicowania stawki „(...) został zawarty w myśl art. 6j ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (...) Rada Miejska w Kleszczelach skorzystała z możliwości, którą dopuścił ustawodawca”. W odniesieniu do pozostałych kwestii Burmistrz podał, że regulacje uchwały zostaną zmienione.

Na posiedzeniu w dniu 2 lipca 2021 r., po analizie przedmiotowej uchwały oraz pisemnych wyjaśnień Burmistrza Kleszczel, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Białymstoku stwierdziło, co następuje.

Badana uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem prawa.

W § 5 uchwały Rada Miejska zawarła postanowienie w brzmieniu: „W przypadku, gdy daną nieruchomość zamieszkuje powyżej 5 osób, ustala się stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi od 6 i kolejnej osoby zamieszkałej w wysokości 5,00 zł miesięcznie za osobę.” Kolegium Izby nie kwestionuje możliwości różnicowania stawek opłaty w zależności od liczby mieszkańców zamieszkujących nieruchomość, gdyż wynika to wprost z art. 6j ust. 2a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2021 r. poz. 888, ze zm.; dalej jako: *u.c.z.p., ustawa*). Kolegium Izby zauważa natomiast, że według art. 2 ust. 3-3b *u.c.z.p.* w przypadku budynków mieszkalnych wielolokalowych obowiązki właściciela nieruchomości wynikające z ustawy, w tym też nałożony przez art. 6h obowiązek ponoszenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, obciążają wspólnotę mieszkaniową albo spółdzielnię mieszkaniową (przepis ust. 3b podkreśla obowiązki spółdzielni mieszkaniowej w odniesieniu do lokali do niej należących bądź obciążonych spółdzielczym prawem do lokalu). W świetle tych regulacji ustawy literalne brzmienie § 5 badanej uchwały wskazuje, że mieszkańcy budynku mieszkalnego wielolokalowego położonego na nieruchomości mogliby być objęci (bez uwzględniania poszczególnych lokali) obniżoną stawką opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, co, jak należy wnioskować, nie było zamiarem organu stanowiącego. Podkreślenia też wymaga, że skoro regulacja § 5 dotyczy stawki opłaty związanej z selektywnym zbieraniem odpadów komunalnych, to na podstawie art. 6k ust. 3 *u.c.z.p.* należało określić stawkę opłaty podwyższonej od 6 i kolejnej osoby w przypadku nie wypełniania obowiązku zbierania odpadów w sposób selektywny. Taka stawka nie została w uchwale określona. Poza tym w kontekście postanowienia § 5 uchwały Kolegium Izby wskazuje na zdanie drugie w § 4 uchwały, w którym zawarto, że po zwolnieniu w części z opłaty w wysokości 10 zł miesięcznie od jednego mieszkańca

stawka opłaty wyniesie 20 zł (zwolnienie dotyczy właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady). Zawarcie w § 4 tej regulacji o obniżonej wysokości stawki opłaty wzbudza wątpliwości co do możliwości stosowania zwolnienia w przypadku, gdy nieruchomość zamieszkuje więcej niż 5 osób, ponieważ wówczas niejako „kwota zwolnienia przekracza stawkę opłaty”. Z uwagi, że zgodnie z ustawą zwolnienie częściowe dotyczy opłaty, nie zaś stawki opłaty, regulację zawartą w zdaniu drugim § 4 należy ocenić jako zbędną, niesprzyjającą przejrzystości uchwały.

W ocenie Kolegium Izby przywołany sposób zredagowania postanowień uchwały nie wypełnia zasad prawidłowej legislacji, w tym zasady określoności przepisów prawa, wywodzonych z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.). Zasady te, odnoszące się do wymogu poprawności, precyzyjności i jasności przepisów prawa, zostały określone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (np. K 50/07, K 33/00, K 32/04, K 4/03) wypracowanym na tle badania zgodności ustaw z Konstytucją i mają w pełni zastosowanie (na co również wskazywał Trybunał) do aktów prawnych o znaczeniu lokalnym. Tworząc akt prawa miejscowego prawodawca lokalny winien też mieć na względzie szczegółowe „Zasady techniki prawodawczej” zawarte w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 283; *vide* § 143 „Zasad”). Między innymi zasady wyrażone w § 6 i w § 119 ust. 1 „Zasad” stanowią, że przepisy aktu normatywnego redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy, oraz że na podstawie upoważnienia ustawowego wydaje się akt wykonawczy, który wyczerpująco reguluje sprawy przekazane do unormowania w tym upoważnieniu. Wypełnienie tych wymogów służy dochowaniu przywołanych zasad prawidłowej legislacji.

W § 6 uchwały, dla potrzeb ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w przypadku nieruchomości, która jest w części zamieszkała i w części niezamieszkała, Rada Miejska określiła „stawki za pojemnik lub worek” w następujący sposób:

„1) jeżeli odpady są zbierane i odbierane w sposób selektywny stawka opłaty za jednorazowy wywóz pojemnika lub worka o określonej pojemności wynosi:

- a) o pojemności 60 l w wysokości 4,21 zł,
- b) o pojemności 80 l w wysokości 5,61 zł,
- c) o pojemności 120 l w wysokości 8,42 zł;

2) jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny stawka opłaty za jednorazowy wywóz pojemnika lub worka o określonej pojemności wynosi:

- a) o pojemności 60 l w wysokości 8,42 zł,
- b) o pojemności 80 l w wysokości 11,22 zł,
- c) o pojemności 120 l w wysokości 16,84 zł.”

Kolegium Izby stwierdza, że stawki określone w § 6 pkt 1 uchwały przekraczają stawki maksymalne za pojemniki. Zgodnie bowiem z art. 6k ust.2a pkt 5 u.c.z.p. maksymalna stawka opłaty za odpady zbierane i odbierane w sposób selektywny, nie może przekroczyć 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 pojemność. Zgodnie z obwieszczeniem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 29 marca 2021 r. (M. P. poz. 314) przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę ogółem w 2020 r. wynosi 1919 zł. Wobec powyższego maksymalna stawka określona w § 6 pkt 1 za pojemnik o pojemności 60l nie powinna przekraczać kwoty 3,34 zł,

za pojemnik o pojemności 80l kwoty 4,46 zł, zaś maksymalna stawka za pojemnik o pojemności 120l nie powinna przekraczać kwoty 6,69 zł.

Zgodnie z treścią art. 6k ust. 3 u.c.z.p. stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi należy określić w wysokości nie niższej niż dwukrotna wysokość i nie wyższej niż czterokrotna wysokość stawki przyjętej dla odbioru selektywnego. Uwzględniając tę regulację oraz to, że stawki podstawowe zostały określone z naruszeniem art. 6k ust. 2a pkt 5 ustawy, stwierdzić należy, iż podwyższone stawki dla wszystkich gabarytów pojemników wskazane w § 6 pkt 2 zostały ustalone z naruszeniem wyżej wskazanego przepisu art. 6k ust. 3 u.c.z.p.

Dodatkowo należy podnieść, że Rada Miejska w § 6 uchwały wskazała rodzaje pojemników, których pojemności nie odpowiadają pojemnościom określonym w § 6 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kleszczele przyjętego uchwałą Nr VI/51/2019 Rady Miejskiej w Kleszczelach z dnia 5 sierpnia 2019 r. w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Kleszczele (Dz. Urz. Woj. Podla. z 2019 r. poz. 3968). W nadzorowanej uchwale nie określono stawek w przypadku przewidzianych w Regulaminie pojemników o pojemności 240l, natomiast wskazano pojemniki o pojemności 60l, których nie przewiduje Regulamin. Brak określenia stawek dla wszystkich pojemników przewidzianych w Regulaminie narusza art. 6k ust. 1 pkt 2 u.c.z.p. który obliuguje radę gminy do ustalenia opłat za pojemniki lub worki o określonej pojemności.

W ocenie Kolegium Izby stwierdzone wyżej naruszenia prawa mają charakter istotny. Zgodnie z dyspozycją art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.), stwierdzenie przez organ nadzoru, iż akt stanowiący przedmiot postępowania nadzorczego narusza prawo w sposób istotny, winno skutkować orzeczeniem jego nieważności w całości albo w części.

Mając powyższe na uwadze postanowiono jak w sentencji.

#### POUCZENIE

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, którą można wnieść (za pośrednictwem RIO w Białymstoku, ul. Branickiego 13) w terminie 30 dni od dnia otrzymania rozstrzygnięcia.

Przewodniczący Kolegium

Dariusz Renczyński

Otrzymuje:

Rada Miejska w Kleszczelach