

REGIONALNA IZBA OBRACHUNKOWA W OPOLU

Uchwała nr 28/41/2019

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu
z dnia 29 października 2019 r.

Na podstawie art. 18 ust. 1 w zw. z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (tekst jednolity – Dz. U. z 2016 r., poz. 561, ze zm.) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity – Dz. U. z 2019 r., poz. 506) Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu

orzeka nieważność

uchwały nr LXIX/17/2019 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Czysty Region” z siedzibą w Kędzierzynie-Koźlu z dnia 26 września 2019 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr LXVII/4/2019 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Czysty Region” z siedzibą w Kędzierzynie-Koźlu z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej w części postanowień odnoszących się do stawek opłaty za odbiór pojemników na popiół z powodu naruszenia art. 6k ust. 2a, art. 6n ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity – Dz. U. z 2019 r. poz. 2010 ze zm.) w zw. z 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 (Dz.U. 2019, poz. 1579)

Uzasadnienie

Do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w dniu 4 października 2019 r. doręczono uchwałę nr LXIX/17/2019 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Czysty Region” z siedzibą w Kędzierzynie-Koźlu z dnia 26 września 2019 r. w sprawie zmiany Uchwały Nr LXVII/4/2019 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Czysty Region” z siedzibą w Kędzierzynie-Koźlu z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie określenia wzoru deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właściciela nieruchomości oraz warunków i trybu składania deklaracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Powołując w podstawie prawnej uchwały m.in. art. 6n ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Zgromadzenie Związku w szczególności przyjęło w załącznikach nr 1 i 2 do ww. uchwały wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne – D2-2019/2 oraz wzór deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, która w części stanowi nieruchomość, na której nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne – D3/2019/2.

Pismem AZ.0007-2.6.2019.GS z dnia 23.10.2019 r. przekazano wyjaśnienia w sprawie podjęcia m.in. przedmiotowej uchwały. W wyjaśnieniach wskazano „(...) Przyjęte w uchwałach rozwiązania są zgodne z nowym brzmieniem powołanych wyżej przepisów ustawy - a zarazem

są dostosowane do aktualnego brzmienia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Związku Międzygminnego „Czysty Region” (załącznik do Uchwały Nr XLVII/1/2019 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Czysty Region” z dnia 30 maja 2019 r.). Ów regulamin przewiduje możliwość zbierania odpadów w sposób selektywny lub nieselektywny - wobec czego pierwsza uchwała wprowadza zróżnicowanie stawek w zależności od stosowanej metody zbierania odpadów, druga zaś odpowiednio do tego wzory deklaracji. (...)

Związek Międzygminny „Czysty Region” w Kędzierzynie-Koźlu stoi na stanowisku, że wykładnia art. 9 powołanej nowelizacji musi być zgodna z zasadą wyrażoną w art. 65 ust. 1 oraz art. 40 ust. 1 w zw. z art. 64 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 z późn. zm.) - czyli zasadą wykonywania zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność w tym poprzez wydawanie aktów prawa miejscowego na podstawie upoważnień ustawowych. Zgodnie zaś z tą zasadą, przepis prawa nakazujący podjęcie określonego aktu prawnego w oznaczonym terminie musi być rozumiany w ten sposób, że związkowi międzygminnemu wolno jest wykonać ów obowiązek częściami, w drodze kolejnego stanowienia kilku aktów prawnych, tudzież iż przed upływem terminu wyznaczonego przez ustawodawcę nie jest wyłączona możliwość nowelizowania aktów prawnych objętych obowiązkiem wprowadzenia w nich zmian — i mogą to być również nowelizacje, które nie wprowadzają wszystkich zmian, nakazanych przez ustawodawcę, a także i nowelizacje, służące wykonaniu tych aktów prawnych, które choć sprzeczne z nowym stanem prawnym, tymczasowo zostały przez ustawodawcę utrzymane w mocy. W przeciwnym wypadku należałoby uznać, iż ustawodawca wprowadzając termin na wydanie aktu prawa miejscowego nie dozwala na nic innego, niż jednorazową nowelizację aktu wydanego pod rządami poprzednich przepisów - a taki wniosek jest sprzeczny z literalną wykładnią przepisów przejściowych, w tym i powyżej wskazanego art. 9 nowelizacji, bowiem nie ma w nich mowy o „wydaniu jednego aktu dostosowującego” prawo miejscowe, lecz użyto pojęcia szerszego - „dostosowanie”. Jednocześnie z zakreslenia przez ustawodawcę terminu na dostosowanie aktów prawnych wynika wprost zezwolenie ustawodawcy na dalsze obowiązywanie tych aktów - a więc i na to, aby były one wykonywane. Wykonywanie aktu jest zaś przejawem wykonywania zadania publicznego w ramach którego ów akt wydano — a że owo zadanie podmiot komunalny wykonuje we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność na podstawie ustawowych upoważnień, oznacza to, że ma swobodę wykonania tego zadania w granicach ustawowego upoważnienia. Tym samym wszelkie ograniczenie działalności prawodawczej związanej z wykonaniem zadania publicznego może wynikać tylko z wyraźnego brzmienia ustawy. Przepis art. 9 powołanej ustawy nowelizującej nie zawiera zaś ograniczenia w nowelizowaniu poprzednio wydanych aktów prawnych (...). Związek Międzygminny „Czysty Region” podkreśla zarazem, iż czyni wszelkie starania w celu wykonania ustawowego obowiązku terminowego dostosowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi do nowych regulacji - zadanie to wymaga jednak nie tylko działań w sferze legislacji, ale także szeroko zakrojonych działań faktycznych, zarówno w sferze obrotu cywilnoprawnego (zmiany umów dotyczących odbierania i zagospodarowania odpadów), technicznej (zmiany infrastruktury, w tym obecnie tworzonych PSZOK) oraz edukacyjnej, adresowanej do społeczności lokalnej. Wobec skali trudności i wydatków wynikających ze zmian w ustawodawstwie, Związek zmuszony jest do stopniowego zmieniania obowiązującego aktualnie systemu. Z tej przyczyny niezbędne jest podejmowanie uchwał takich, jak Uchwała Nr LXIX/12/2019 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Czysty Region” z dnia 26 września 2019 roku i Uchwała Nr LXIX/17/2019 Zgromadzenia Związku Międzygminnego „Czysty Region” z dnia 26 września 2019 roku - zawierających rozwiązania niejako „pomostowe” między obecnym systemem a systemem o kształcie założonym przez ustawodawcę. Z punktu widzenia gospodarczego interesu Związku a przede wszystkim możliwości wykonania ustawowo określonych zadań Związku, niezbędne jest aby wzmiankowane uchwały weszły w życie - ich byt prawny nie będzie dłuższy niż upływ okresu przewidzianego w art. 9 ustawy nowelizującej, zaś ich obowiązywanie pozwoli wdrożyć mieszkańców do nowych zasad ponoszenia obciążeń finansowych, a Związkowi -

zebrać środki na zmiany systemu wynikające z nowego brzmienia ustawy. Środków tych niepodobna zebrać w inny sposób.”

Na posiedzenie Kolegium stawili się przedstawiciele prawidłowo zawiadomionego Związku Międzygminnego, którzy wskazali, że stawki za pojemnik na popiół „były projektowane w ten sposób, żeby zbilansować koszty systemu. Zgodnie z art. 6r nie możemy skorzystać z innych środków finansowych. Naszym zdaniem na gruncie art. 9 ustawy nowelizującej z 19 lipca 2019 r., która stanowiła o dostosowaniu uchwał do stanu panującego zgodnie z ustawą w ciągu roku, byłoby tymczasowo dopuszczalne ustalić stawkę, która się w ustawowym maksimum nie mieści. Mieliśmy na względzie obowiązujące w kolejnym roku kalendarzowym maksima prognozowanego dochodu rozporządzalnego. Naszym zdaniem zadanie, które ustawodawca przed nami postawił, czyli dostosowanie, polega na tym, że system gospodarowania odpadami przekształca się stosownie do okoliczności. W naszym przypadku nowelizacja została przygotowana, procedowana w parlamencie i weszła w życie w okresie dla nas niezwykle krótkim i istotnym, ponieważ byliśmy w trakcie przebudowywania systemu. Doświadczenie uczy, że wszystkie zmiany w tym zakresie muszą być stopniowe, mieszkańcy muszą się przyzwyczaić, wykonawcy muszą się dostosować. Skoro ustawodawca takie zadanie publiczne przed nami stawia, dając rok na wykonanie i oznacza sposób wykonania, tzn. dostosowanie uchwały, to naszym zdaniem dopuszcza zarówno utrzymanie relikwów systemu obecnego, takich jak nieselektywna zbiórka, która u nas na terenie Związku jest dopuszczona przez regulamin utrzymania czystości i porządku. Regulamin ten z mocy art. 9 ustawy nowelizującej nadal może obowiązywać, ma on być tylko dostosowany w ciągu roku. Również mogło być utrzymane wprowadzenie nowej frakcji odpadów, bo w istocie ta uchwała jest częścią strategii polegającej na wprowadzeniu popiołu jako selektywnie zbieranej frakcji. Problem z popiołem polegał na tym, że w obrocie prawnym znajdują się już akty, które stanowią o zbieraniu selektywnym popiołu w pojemnikach. Mieszkańcy już ponieśli koszty dostosowania, bo wyjątkowo na terenie Związku pojemniki na popiół mieszkaniec musi zapewnić z własnych środków. W ramach opłaty Związek zapewnia wszystkie inne pojemniki. Żeby ten system, zgodnie ze społecznymi oczekiwaniami i wydatkami poniesionymi przez mieszkańców mógł ruszyć, niezbędne było ustanowienie stawki opłaty w taki sposób, żeby po pierwsze ta stawka opłaty istniała, a po drugie żeby system się nam bilansował, mimo eskalacji kosztów. O ile pojemnik to jest wydatek, który mieszkaniec przyjmuje na siebie i pewną oszczędność stanowi wypadnięcie popiołu ze strumienia odpadów w miejscu, w którym się znajdował, czyli w odpadach zmieszanych, o tyle stoimy wobec konieczności zorganizowania systemu odbioru tej frakcji odpadów (co wiąże się z kolejnym przejazdem śmieciarki, a mamy na terenie Związku około 78 tras pojazdów), przyjęciu go przez instalację i ewentualnie poddaniu dalszej obróbce, ponieważ bezcelowe jest składowanie odpadów, które powinny być poddane odzyskowi. W związku z powyższym przyjęliśmy te stawki licząc się z tym, że mogą one być oceniane za zbyt wysokie, ale dopóki nie nadszedł koniec terminu określonego w ustawie nowelizującej uważamy, że pewne pociągnięcia są z naszej strony niezbędne dla wykonania naszych zadań. Nie możemy kwestionować porządku prawnego, jesteśmy obowiązani do wdrożenia ustaleń ustawodawcy. Niemniej jednak nie wszystko jesteśmy w stanie zrobić od razu, nie wszystko jesteśmy również w stanie zrobić od razu dobrze i nie byliśmy w stanie inaczej skalkulować obecnych stawek. Natomiast uważamy, że mimo wszystko nadal mieścimy się w ustawowym upoważnieniu do dostosowania systemu zawartym w art. 9 ustawy nowelizującej zwłaszcza, że redakcja tego przepisu jest bardzo szeroka. Obowiązani jesteśmy dostosować uchwały nikt nie mówi, które konkretnie. Wszystkie uchwały podjęte na podstawie ustawy muszą być dostosowane, ale upoważnienia również moc zachowują. Staramy się wykonać to zadanie publiczne jakie przed nami stoi, tak aby można było przede wszystkim zapewnić wykonanie naszego podstawowego zadania, czyli ciągłości odbierania odpadów od mieszkańców. Mieliśmy praktyczne trudności związane z pożarem składowiska, który spowodował dodatkowe

koszty, nie mamy finansowych możliwości, żeby od razu dostosować się do zamysłu ustawodawcy.

(...) Jak długo mamy regulamin, który dopuszcza nieselektywną zbiórkę, tak długo musi istnieć możliwość deklarowania tej nieselektywnej zbiórki w deklaracjach i tak długo musi istnieć opłata za tę zbiórkę nieselektywną. Oczywiście gdyby nie ekonomika nie nowelizowalibyśmy tych uchwał, ponieważ zdajemy sobie sprawę, że wątpliwe jest z prawnego punktu widzenia bez wyraźnego upoważnienia ustawodawcy, nowelizowanie uchwał, które w zamysle są niezgodne z porządkiem prawnym. Jednak ten porządek prawny jest porządkiem docelowym, to co czytamy w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w obecnym brzmieniu, to ciągle jest stan docelowy. Jak na razie część starego stanu może pozostać, obowiązują określone umowy z wykonawcami, Związek jest podzielony na sektory odpowiadające obszarowo gminom, w każdym z tych sektorów obowiązuje inna umowa, wszystkie te umowy są rezultatem stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych. Ich zmiana również podlega rygorom, o tyle o ile możemy zmienić umowę powołując się na to co wynika bezpośrednio z ustawy, o tyle jest już niezmiernie trudno zmienić umowę w oparciu o stworzone przez nas samych prawo miejscowe. Wykonawcy słusznie podnoszą zarzuty, że zmiana prawa miejscowego w sytuacji kiedy zamawiający jest równocześnie prawodawcą miejscowym nie stanowi okoliczności, ani zewnętrznej, ani nieprzewidzianej, ani niemożliwej do zapobieżenia. Dlatego z pewnymi rzeczami musimy poczekać i względy puryzmu prawniczego muszą niestety ustąpić zwykłym realiom rynkowym."

W tym stanie Kolegium stwierdza, co następuje:

Jednostki samorządu terytorialnego i ich organy działają na podstawie i w granicach prawa, co wynika z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wykonując swoje kompetencje prawodawcze zawarte w upoważnieniach ustawowych organy samorządu terytorialnego są obowiązane działać ściśle w granicach tych upoważnień. Nie są upoważnione ani do regulowania tego, co zostało już ustawowo uregulowane, ani też do wychodzenia poza zakres upoważnienia ustawowego. W świetle powyższego każda norma kompetencyjna musi być realizowana w sposób ścisły i niedopuszczalne jest jakikolwiek dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych. Kolegium zwraca uwagę, że przepisy ustawy o samorządzie gminnym jak również ustaw szczególnych stanowiących podstawę określonej sfery regulacji przez organ stanowiący gminy wyraźnie określają przedmiot przyznanych kompetencji, zatem wydanie aktu wykraczającego poza uprawnienie ustawowe jest sprzeczne z prawem. Takie stanowisko potwierdza orzecznictwo sądów administracyjnych, które do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zalicza m.in. 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 dnia 3 grudnia 1996 r. sygn. akt SA/Wr 949/96; wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. akt II SA/Wr 1459/97; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 kwietnia 2012 r., sygn. akt IV SA/Wr 625/11; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 kwietnia 2018 r., sygn. akt I SA/Ol 153/18).

Wstępnie wskazać należy, że zgodnie z art. 3 ust. 2a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w razie wykonywania przez związek międzygminny zadań, o których mowa w ust. 2, określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy, w tym uchwalanie aktów prawa miejscowego, wykonują właściwe organy tego związku.

Mając na uwadze, iż badana uchwała została podjęta w dniu 26 września 2019 r., a jej wejście w życie określono na dzień 1 listopada 2019 r., Kolegium Izby, badając jej zgodność z prawem, wzięło pod uwagę przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, obowiązujące od dnia 6 września 2019 r. Wskazać należy, że z dniem 6 września 2019 r., z mocy ustawy z dnia 19

lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2019, poz. 1579), weszły w życie zmiany przepisów dotyczące m.in. opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi. Zgodnie z art. 9 ust. 1 i 2 ww. ustawy zmieniającej, rada gminy jest obowiązana dostosować uchwały wydane przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, do przepisów ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Ponadto w myśl art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. 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 obowiązuje do dnia wejścia w życie uchwały wydanej na podstawie art. 6k ust. 1 pkt 2 ustawy zmienianej, nie dłużej niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Zgodnie z art. 6k ust. 2a pkt 5 cyt. ustawy, 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 niezamieszkałe na których powstają odpady) 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. 2019, poz. 278) przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na 1 osobę ogółem w 2018 r. wyniósł 1 693 zł, a zatem stawka maksymalna w przypadku pojemnika wynosi 54,18 zł za pojemnik o pojemności 1100 litrów.

Ustalenie przez Zgromadzenie Związku we wzorach deklaracji miesięcznych stawek opłaty za odbiór popiołu z pojemników na odpady komunalne segregowane od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, jeżeli odpady komunalne są zbierane i odbierane w sposób selektywny w wysokości przekraczającej stawki maksymalne nie znajduje uzasadnienia w świetle obowiązujących przepisów prawa i w sposób istotny narusza art. 6k ust. 2a, art. 6n ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w zw. z 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.

Mając na uwadze, iż we wzorach deklaracji ujęto stawki opłaty za odbiór popiołu z pojemników wynikające z uchwały LXIX/12/2019, która została unieważniona w części, Kolegium nie stwierdza nieważności całej uchwały LXIX/17/2019, a jedynie ogranicza rozstrzygnięcie do stwierdzenia jej nieważności w części dotyczącej postanowień odnoszących się do stawek opłaty za odbiór pojemników na popiół.

W tym stanie faktycznym i prawnym należało orzec jak w sentencji.

Na niniejszą Uchwałę Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu przysługuje – na zasadzie art. 98 ustawy o samorządzie gminnym – skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu za pośrednictwem Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu w terminie 30 dni od daty jej doręczenia.



Przewodnicząca Kolegium

dr Klaudia Stelmaszczyk